

DANS LES

présentée et soutenue le jeudi 7 mars, à 14 heures

Henri COUVE de MURVILLE



14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

Thèse Paris
1929.

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses,
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

LE GOUVERNEUR

DANS LES

DOMINIONS BRITANNIQUES

THÈSE DE DOCTORAT

présentée et soutenue le jeudi 7 mars, à 14 heures

PAR

Henri COUVE de MURVILLE

Président : M. GIDEL, Professeur

<i>Suffragants</i>	}	MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE MESTRE	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	--------------------------------------	---	--------------------



PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT EU RUE TOULLIER, 13

1929

* 20/82



S'il est dans l'Empire britannique une question qui mérite de retenir tout particulièrement l'attention, c'est bien celle du Gouverneur dans les Dominions.

D'abord, en tant que représentant du Gouvernement britannique, le Gouverneur a pendant longtemps incarné, au point de vue exécutif, la suprématie du Royaume-Uni. Cela d'ailleurs, au même titre que le Parlement impérial ou que le Comité judiciaire du Conseil privé, qui, l'un au point de vue législatif, l'autre au point de vue judiciaire, étaient également les instruments de la souveraineté britannique. A cet égard, ils auraient pu aussi bien que le Gouverneur, nous fournir une illustration des anciens liens de l'Empire, et les transformations subies par ces institutions auraient pu aussi bien que celles intervenues dans le rôle du Gouverneur nous donner un reflet de son évolution.

Seulement, si le Parlement impérial et le Comité judiciaire ont longtemps été et sont encore dans une certaine mesure, tout au moins théoriquement, les organes de la suprématie britannique, ils ne sont que cela. Le Gouverneur au contraire représente également le Roi. En cette qualité il a un rôle à jouer dans la vie de Dominion, il est le chef de son gou-

vernement. Par l'étude des fonctions du Gouverneur nous pourrons donc apercevoir quelque chose du régime politique des Dominions.

Bien plus, même depuis qu'il a cessé de représenter le Gouvernement britannique, le Gouverneur continue néanmoins à demeurer un lien véritable, le dernier, semble-t-il à subsister, entre le Royaume-Uni et les Dominions, et cela précisément parce qu'il est toujours le représentant du Roi, l'image de la couronne, de cette couronne symbole de l'unité impériale.

LE GOUVERNEUR

DANS LES

DOMINIONS BRITANNIQUES

INTRODUCTION

La structure politique de l'Empire britannique est extrêmement complexe. Pourtant, à la veille de la guerre, on pouvait y distinguer, d'une manière un peu sommaire évidemment, deux catégories de territoires dont les différences étaient bien marquées. D'une part il y avait des éléments subordonnés : l'Inde, les colonies de la Couronne, et les protectorats; d'autre part des éléments autonomes : le Royaume-Uni et les Dominions¹, ceux-ci englobant cinq territoires ou

1. C'est en 1907, lorsque les conférences des Premiers Ministres du Royaume-Uni et des fédérations et possessions autonomes prirent officiellement le nom de « Conférence Impériale » au lieu de « Conférence coloniale », qu'il fut décidé d'appeler « Dominions » les organismes politiques d'outre-mer représentés à la conférence. A cette époque le Commonwealth d'Australie existait déjà depuis 7 ans, et l'Union de l'Afrique du Sud n'était encore qu'un projet qui devait être réalisé deux années plus tard. Le mot Dominion dans son sens primitif et étymologique implique une idée de maîtrise, de domination : c'est ce sens qu'on retrouve dans les expressions « The Dominions of the Crown » — « The British Dominions » qui signifient : « tous les territoires soumis à la Couronne y compris le Royaume-Uni et les eaux territoriales adjacentes » (Dicey, *A digest of the law of England*, p. 58). En 1867, le mot devint une partie de la dénomination officielle du nom propre du Canada. Et comme le Canada était la première en date et la plus importante des fédérations de colonies autonomes, on s'habitua à attacher au mot Dominion toutes les idées de liberté locale et d'indépendance relative dont le Canada offrait l'exemple. Sur l'histoire du terme Dominion, cf. Rolin, *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1923, p. 420.

groupes de territoires : le Canada, Terre Neuve, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud.

Cette classification n'est plus exacte aujourd'hui. L'Inde depuis 1919 a des assemblées représentatives et un gouvernement semi responsable¹. Malte depuis 1921, la Rhodésie du Sud depuis 1923 ont des gouvernements responsables, soumis cependant à des restrictions qui ne permettent pas de les assimiler entièrement aux Dominions². Ces trois territoires qu'on pourrait dénommer éléments semi-autonomes, rentrent donc dans une troisième catégorie intermédiaire entre les deux précédentes.

Enfin le nombre des éléments autonomes de l'Empire britannique a été porté à sept³ depuis que le

1. L'extension à l'Inde du statut des Dominions est envisagé comme le terme final des réformes consacrées dans ce vaste territoire par les lois récentes. Cf. notamment : Government of India Acts, 1913 et 1919; déclarations faites le 20 août 1917 à la Chambre des Communes par le Secrétaire d'Etat pour l'Inde; Report on Indian Constitutional reforms 1918, cd. 9109, p. 5 et 277 (Montagu Chelmsford report) etc. C'est conformément aux termes du Government of India Act 1919 (Sect. 84 A) qu'une Commission royale (dite Commission Simon, du nom de son président) a été nommée au début de 1928, avec l'approbation du Parlement, pour « étudier s'il est désirable d'établir, d'étendre, de modifier ou de restreindre le degré de gouvernement responsable existant aux Indes ».

2. D'après la Constitution de Malte, pour les affaires qui intéressent l'Empire, les lois sont arrêtées par le Gouverneur ; et le Gouvernement est dirigé par lui, sur les avis d'un Conseil de fonctionnaires choisis par lui, et sous le contrôle du Secrétaire d'Etat pour les colonies; en outre la Couronne conserve le droit de légiférer par ordonnances rendues en Conseil.

Dans la Rhodésie du Sud, certains pouvoirs relatifs à l'administration indigène sont réservés au Haut-Commissaire pour l'Afrique du Sud.

3. Il est actuellement question de la création d'un nouveau Dominion en Afrique Orientale qui engloberait l'Uganda, actuellement sous le protectorat britannique, le Kenya qui est une colonie de la Couronne et le Tanganyika qui est un territoire à mandat.

statut des Dominions a été accordé à l'Irlande, par l'arrangement du 6 décembre 1921 et par la Constitution de l'Etat libre d'Irlande (dont l'Ulster ne fait pas partie), qui répète et amplifie sur ce point les stipulations de l'arrangement¹.

Voyons maintenant ce qui caractérise d'une part les éléments subordonnés, d'autre part les éléments autonomes, en laissant de côté les éléments semi-autonomes dont les institutions ne sont qu'une étape vers l'autonomie complète.

Les colonies de la Couronne sont organisées de façons très différentes, depuis celles qui possèdent une Chambre d'Assemblée élue et un Conseil législatif nommé jusqu'à celles qui n'ont ni Chambre d'Assemblée, ni Conseil législatif en passant par plusieurs formes intermédiaires². Il y a cependant une règle qui prévaut dans toutes les Colonies de la Couronne : c'est que le gouvernement exécutif appartient à un fonctionnaire, le Gouverneur, qui occupe sa charge selon le bon plaisir du Gouvernement impérial et qui est tenu d'obéir aux instructions de ce gouvernement. Sans doute le Gouverneur est-il assisté dans l'exercice du pouvoir législatif par des représentants du peuple non fonctionnaires, représentants nommés

1. Aux termes de l'article premier de la constitution irlandaise de 1922, l'« Etat libre d'Irlande est un des membres égaux de la Communauté de Nations qui forment la Société des Nations britanniques ».

2. On trouvera une classification récente et détaillée des différentes colonies britanniques (non compris l'Inde) dans W. I. Com. Circ., p. 244, 1925 : Colonial Constitutions revised classification.

ou élus suivant les colonies, mais presque toujours le pouvoir exécutif a les moyens d'assurer le vote de toute loi qu'il tient pour essentielle aux intérêts du pays¹. En définitive ce n'est donc pas au peuple de la colonie, mais au Gouvernement et au Parlement impériaux qu'il est donné d'administrer le territoire conformément aux intérêts et aux besoins de la population.

Dans les Dominions au contraire, de même qu'au Royaume-Uni, le pouvoir exécutif est directement responsable devant le Parlement, émanation de la volonté populaire. La concession aux colonies, à partir des années 1840, d'un système de contrôle du gouvernement par le Parlement, c'était là pour l'Angleterre le seul moyen d'assurer le maintien dans l'Empire du Canada, de l'Australie, de l'Afrique du Sud. Mais alors se posait ce problème, en apparence insoluble : comment l'unité pourrait-elle subsister dans un Empire où les gouvernements des différentes parties n'étaient pas en dernière analyse responsables devant une seule et même autorité ? Ce ne fut pas dans les premiers jours du self-government colonial, alors que les colonies étaient nombreuses, peu unies, peu peuplées et préoccupées essentiellement d'intérêts locaux, que l'Angleterre eut grand'chose à redouter pour sa su-

1. Dans toutes les colonies et protectorats, sauf Bahamas, les Barbades, Bermude, le Honduras britannique et les îles Leeward, la Couronne a le pouvoir de légiférer par Ordonnances rendues en Conseil.

prématie. Mais en 1867, les plus importantes des colonies de l'Amérique du Nord se fédérèrent et formèrent le Dominion du Canada; puis en 1900 les six colonies australiennes s'unirent dans un Commonwealth fédéral; enfin, en 1909, les quatre colonies sud-africaines se fondirent ensemble dans l'Union. Alors naquirent des gouvernements puissants, exerçant leur autorité sur de vastes territoires et sur des populations de plus en plus nombreuses, possédant des ressources importantes, animés enfin du désir de s'intéresser à autre chose qu'aux affaires purement locales. Succédant aux multiples colonies d'autrefois, de véritables puissances, des Dominions, selon le mot nouveau, étaient nés; il était impossible de ne pas leur accorder (ou plutôt de ne pas leur laisser s'accorder) des institutions politiques semblables à celles de la mère patrie. Ce sont elles que nous allons maintenant passer rapidement en revue, en examinant successivement la forme des constitutions, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Terre-Neuve et la Nouvelle-Zélande¹ ont des constitutions unitaires. Au contraire les grands Dominions ont des constitutions qui se rapprochent plus ou moins du type fédératif. Il y a des distinctions importantes à faire d'abord entre l'Afrique du Sud d'une part, le Canada et l'Autriche d'autre part, puis entre ces deux Dominions. Dans l'Afrique

1. Jusqu'en 1876, il y avait en Nouvelle-Zélande des gouvernements provinciaux.

du Sud, le Parlement de l'Union a pleins pouvoirs pour légiférer sur n'importe quel sujet, en sorte que les Conseils provinciaux des Etats n'ont aucun pouvoir exclusif; cependant, la constitution leur donne le droit de légiférer sur certaines affaires déterminées, en même temps que des pouvoirs exécutifs correspondants appartiennent aux administrateurs assistés de Comités exécutifs. Le Canada et l'Australie, au contraire, possèdent de véritables constitutions fédérales avec une division des pouvoirs entre le gouvernement et la législature fédérale d'une part les gouvernements et les législatures locales de l'autre. Seulement dans la répartition de ces pouvoirs une différence essentielle existe. Dans la constitution canadienne la plénitude de l'autonomie coloniale réside dans le pouvoir fédéral, qui en délègue certaines parcelles aux gouvernements provinciaux et conserve tous ceux dont il ne s'est pas expressément dessaisi. A l'inverse, dans la constitution australienne, (comme dans la constitution des Etats-Unis) les pouvoirs fédéraux émanent d'une délégation des Etats contractants, et sont limités par les termes mêmes de l'acte d'union; par conséquent chaque état conserve tous les droits de self-government qu'il possédait antérieurement, sauf dans les matières qui ont été expressément réservées à l'autorité fédérale. Il existe également des matières d'intérêt commun pour lesquelles les Etats et le Commonwealth possèdent des pouvoirs concurrents.

Il en résulte que dans la constitution australienne chacune des colonies reste directement en rapport avec la mère patrie, pour tout ce qui demeure de leur compétence, le Roi continue à y être représenté par un Gouverneur nommé directement par lui, aucun lien hiérarchique n'unit ce fonctionnaire au Gouverneur général fédéral et il n'a pas à prendre les instructions de celui-ci avant d'accorder ou de refuser sa sanction à une loi locale. Au contraire dans la constitution canadienne aucune relation directe ne subsiste entre la métropole et les provinces du Dominion : les lois provinciales ne peuvent être désavouées que par le gouvernement du Dominion, et c'est celui-ci qui nomme les lieutenants-gouverneurs.

Le pouvoir législatif appartient au Parlement, c'est-à-dire au Gouverneur représentant le Roi et à une législature. Celle-ci est convoquée, prorogée, dissoute au besoin par le Gouverneur.

Dans les Dominions, dans les Etats australiens, sauf Queensland et dans les provinces de la Nouvelle-Ecosse et de Québec, les législatures sont bicamérales, ailleurs il n'y a qu'une seule chambre. Les Chambres Basses² sont toujours électives. Le suffrage universel³ existe à

1. Le Conseil législatif de Queensland fut aboli en 1922. Cf. *infra*, p. 129.

2. Au Canada comme en Angleterre la Chambre Basse s'appelle Chambre des Communes, en Australie et en Nouvelle-Zélande elle se nomme Chambre des représentants et ailleurs Assemblée législative ou Chambre d'Assemblée.

3. Le suffrage universel existe actuellement pour les individus de race blanche au Transvaal et dans l'Etat libre d'Orange; au Cap il y a

Terre-Neuve, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande; dans ces trois derniers Dominions le droit de vote appartient aux femmes. En Afrique du Sud, il y a une tendance à se rapprocher du suffrage universel. Quant à la Chambre Haute, le mode de nomination de ses membres est moins uniforme. Tantôt la nomination appartient à la Couronne¹ tantôt il y a élection² par un corps électoral réparti différemment ou moins étendu que celui nommant la Chambre Basse. Dans les Dominions du Canada, de l'Australie et de l'Afrique du Sud, le Sénat est choisi de manière à assurer une représentation équitable des différentes provinces. Les pouvoirs de la Chambre Haute, notamment en matière budgétaire, sont soumis généralement à des restrictions identiques à celles qui limitent la liberté de la Chambre des Lords. D'ailleurs, à quelques différences près, toute la procédure législative est organisée sur le modèle du Parlement britannique.

Le Roi, représenté par le Gouverneur³ exerce le

des conditions d'instruction et de cens, mais pas d'obstacles de couleur; au Natal, outre des conditions de cens, il y a exclusion des nègres et des hindous.

1. C'est le cas pour les Sénats du Commonwealth, du Dominion et de l'Union (pour ce dernier dans la proportion de 1/5) et pour les Conseils législatifs de Terre-Neuve, Québec, la Nouvelle-Ecosse et la Nouvelle-Galles du Sud.

2. C'est le cas pour le Sénat de l'Union (dans la proportion de 4/5) et pour les conseils législatifs de Victoria, de l'Australie du Sud, de l'Australie Occidentale, de la Tasmanie et de la Nouvelle-Zélande (depuis une loi de 1914 qui ne fut pas appliquée pendant la guerre).

3. Le titre exact de ce fonctionnaire est gouverneur général au Canada, en Australie, en Afrique du Sud et en Nouvelle-Zélande; gouverneur à Terre-Neuve et dans les Etats australiens; lieutenant-gouverneur dans les provinces canadiennes, administrateur dans les provinces sud-africaines.

pouvoir exécutif mais à la manière d'un monarque constitutionnel, c'est-à-dire qu'il n'agit que sous le couvert de ministres responsables devant l'assemblée locale. Qu'il agisse en vertu de la prérogative royale ou en vertu des lois, le Gouverneur doit toujours suivre l'avis de ses ministres; ceux-ci occupent leurs fonctions théoriquement d'après le bon plaisir du Gouverneur, en réalité d'après le bon plaisir de la majorité de la Chambre Basse du Parlement. C'est dans cette majorité que, conformément aux principes du gouvernement parlementaire, le Gouverneur doit les choisir, et il ne peut les maintenir au pouvoir qu'aussi longtemps qu'ils possèdent sa confiance. L'ensemble des ministres constitue le Cabinet, dont l'unité repose sur la personne du premier ministre; celui-ci est chargé par le Gouverneur de former le ministère; s'il démissionne ou s'il meurt, le Cabinet tout entier est dissout, et le Gouverneur doit choisir un nouveau Premier. Les ministres, pendant la durée de leurs fonctions, font de droit partie du Conseil exécutif (au Canada Conseil Privé) du Gouverneur. C'est sur l'avis de ce Conseil que sont rendues les ordonnances en Conseil, de même que dans le Royaume-Uni les ordonnances du Roi en Conseil sont rendues sur l'avis du Conseil Privé... Le Gouverneur peut présider les réunions du Conseil exécutif, mais comme le Roi en Angleterre, il n'y assiste jamais¹.

1. Une différence doit être signalée entre le Conseil exécutif et le Conseil privé du Royaume-Uni, celui-ci comprend, à côté des minis-

Les relations du Gouverneur et des ministres dans les Dominions ressemblent donc à celles du Roi et des Ministres en Grande-Bretagne. L'assimilation n'est pourtant pas complète ou plutôt elle ne l'était pas il y a encore quelques années. Sans doute un gouverneur ne peut pas gouverner sans prendre l'avis de ses ministres, mais il pouvait refuser de suivre cet avis; dans ce cas il devait être prêt, si à la suite de son refus ses ministres donnaient leur démission, à trouver d'autres ministres disposés à gouverner et à accepter vis-à-vis du Parlement la responsabilité du refus du Gouverneur. Ce pouvoir discrétionnaire n'avait d'ailleurs qu'une portée assez restreinte, il permettait seulement à un Gouverneur, au cas où il jugeait qu'un ministère avait cessé de représenter la volonté populaire, de se refuser à suivre ses avis, et en particulier de s'opposer à une dissolution du Parlement si celle-ci était demandée. Cette dernière prérogative du Gouverneur est aujourd'hui tombée en désuétude.

Le pouvoir judiciaire enfin maintient les meilleures traditions en usage au Royaume-Uni. La sécurité des fonctions judiciaires est assurée par les constitutions elles-mêmes : elles disposent que les juges des Cours suprêmes ne peuvent être révoqués qu'avec l'assentiment des deux Chambres du Parlement. La révocation

tres actuellement en fonctions, les anciens ministres et de hauts fonctionnaires qui peuvent prendre part au vote; dans les Dominions, seuls les ministres actuellement en fonctions peuvent être convoqués.

des juges des tribunaux inférieurs est plus aisée, mais comme leurs décisions sont susceptibles d'appel devant la Cour suprême, il y a là une barrière efficace contre l'immixtion de l'autorité exécutive dans le cours de la justice. L'autorité judiciaire possède en outre un pouvoir qui n'appartient pas aux tribunaux du Royaume-Uni. Ceux-ci peuvent être appelés à interpréter les lois du Parlement britannique, mais ils ne peuvent apprécier la validité de ces lois. Les tribunaux des Dominions, au contraire, doivent juger si les Actes du Parlement du Dominion ne dépassent pas les pouvoirs constitutionnels du Parlement, et même si des lois conformes à la constitution du Dominion ne sont pas incompatibles avec une loi impériale, applicable à ce Dominion.

Ainsi dans ses traits essentiels et même dans ses détails, le gouverneur des Dominions reproduit le fonctionnement d'une monarchie parlementaire. Cependant la situation particulière des Dominions, qui, en dépit de leur autonomie, sont des dépendances de l'Angleterre, devait forcément apporter des limitations à ce régime, limitations destinées à concilier la souveraineté de la métropole avec les libertés politiques qui leur étaient accordées. Un auteur anglais, qui fait autorité en matière de droit colonial, a parfaitement résumé¹ en tenant compte d'une part des textes, d'autre part de

1. Cf. Keith, *War Government of the British Dominions*, pp. 6-8.

la pratique, ce qu'étaient jusqu'en 1914 ces restrictions aux principes du self-government des Dominions. « La structure de l'administration des Dominions était calquée sur celle du Royaume-Uni, mais elle s'en écartait sur un point essentiel : le Parlement du Royaume-Uni possédait le pouvoir législatif plein et entier, tandis que les Parlements des Dominions n'avaient qu'un pouvoir dérivé accordé par le Parlement impérial, ou, dans le cas de Terre-Neuve, par la Couronne, en vertu de sa prérogative lui permettant de légiférer en vue d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement des Dominions. Pareillement le gouvernement du Royaume-Uni était un gouvernement impérial tandis que les gouvernements des Dominions étaient des gouvernements de dépendances. Il s'ensuivait nécessairement que la législation des Parlements des Dominions bien qu'extrêmement étendue quant à son objet, était sujette à certaines restrictions déterminées. D'abord, son autorité expirait aux limites territoriales du Dominion y compris les eaux territoriales, tandis que le Parlement impérial pouvait légiférer pour les sujets britanniques dans le monde entier. En second lieu un Parlement de Dominion ne pouvait pas faire de lois en contradiction avec sa position de dépendance; par exemple, il ne pouvait pas autoriser une déclaration de guerre, ou une annexion de territoire, ou la rupture par le Dominion du lien de subordination le rattachant au Royaume-Uni. En troisième lieu la législation du Do-

minion ne pouvait pas abroger la législation impériale applicable au Dominion, ni enlever au Parlement impérial le pouvoir de faire des lois liant le Dominion; ce principe, d'ailleurs évident, est expressément consacré par le Colonial Laws Validity Act de 1865. En quatrième lieu, la législation du Dominion pouvait être annulée par le gouvernement impérial après avoir été votée par les deux Chambres de la législature et approuvée par le Gouverneur, ou bien le Gouverneur pouvait avoir pour instructions de réserver le projet, en vue de le soumettre à l'examen du Gouvernement impérial, dans ce cas le projet tombait à moins qu'il ne fût expressément approuvé dans un délai déterminé. De même l'autorité investie du pouvoir exécutif dans un Dominion n'avait pas qualité pour agir en son nom en matière internationale, le gouvernement d'un Dominion ne pouvait pas accréditer ou recevoir le représentant diplomatique d'un pays étranger ni conclure un traité d'aucune espèce. Si ces concitoyens avaient à se plaindre de traitements subis en pays étranger, des représentations devaient être faites par le Gouvernement impérial, c'est à lui qu'incombait la protection des sujets britanniques; à l'étranger si des étrangers avaient des griefs contre ce Dominion, ils devaient les faire valoir auprès du Gouvernement impérial. La justice dans les Dominions était aussi soumise au contrôle impérial, car il pouvait être interjeté appel des décisions en matière civile — et exceptionnellement en matière

criminelle aussi — devant le Comité judiciaire du Conseil Privé qui avait ainsi le moyen d'assurer le respect, par les tribunaux des Dominions, de la suprématie de la législation impériale sur la législation locale des Dominions. »

On ne peut toutefois apprécier la portée véritable de ces règles, consacrées par les textes que si l'on tient compte de l'esprit dans lequel elles étaient appliquées. « En pratique, continue le même auteur, le plein exercice de la suprématie impériale aurait réduit à néant la concession du self-government; c'était la tâche du Secrétaire d'Etat pour les colonies, c'est-à-dire du membre du gouvernement impérial chargé, sous le contrôle général du cabinet entier, de s'occuper des affaires concernant les Dominions, de décider des cas où il était essentiel d'affirmer les droits du Gouvernement et du Parlement impériaux. »

« Dès 1914 c'était une règle bien établie que, dans toutes les matières concernant l'administration intérieure, les Dominions avaient à déterminer les mesures à prendre, quelle que fût d'ailleurs la divergence entre leur politique et celle adoptée par le gouvernement impérial pour le Royaume-Uni, par exemple en ce qui regardait les questions fiscales, la législation sociale ou les lois relatives à la famille. On reconnaissait même comme appartenant aux Dominions le droit de modifier librement leur constitution ».

Toutefois il y avait certaines limites à cette fa-

culté, et elles n'étaient pas les mêmes dans tous les cas. La constitution du Canada ne pouvait être modifiée que par voie d'amendement au British North America Act, il aurait fallu que les Provinces du Dominion et le Dominion lui-même demandassent au Parlement impérial de voter la modification. Dans les quatre autres Dominions, une loi locale suffisait, mais le gouvernement impérial aurait naturellement annulé tout changement contraire au principe de l'unité de l'Empire. Encore en Australie la loi locale n'aurait suffi que s'il s'était agi de changements non contraires à la structure fédérale de la constitution, telle que l'avaient comprise ses rédacteurs.

II

En somme à la veille de la guerre, le statut constitutionnel et international des Dominions peut se résumer ainsi :

En droit interne les Dominions se gouvernent et s'administrent librement, selon leurs propres lois. Mais ils restent soumis de la part de la Métropole à un triple contrôle, d'ordre législatif, exécutif, judiciaire, contrôle d'ailleurs plus théorique que réel.

Le contrôle législatif est exercé d'abord par le Parlement impérial qui conserve le droit de légiférer pour

tout l'Empire. Il est exercé ensuite par le Gouverneur Général du Dominion, représentant le gouvernement britannique, qui dispose en principe du droit de vote à l'égard des lois coloniales. Ce double contrôle est en réalité tombé en désuétude et l'autonomie législative des Dominions est complète, à cela près que tous les textes intéressant la constitution de l'un d'entre eux doivent être approuvés par le Parlement britannique.

Le contrôle exécutif est exercé dans le Dominion par le Gouverneur-Général et dans la métropole par le Colonial Office. Le Gouverneur-Général est chargé de représenter dans chaque Dominion les vues du gouvernement britannique et de servir d'intermédiaire entre le Cabinet local et le Colonial Office. Celui-ci exerce directement de Londres un contrôle assez étroit sur toutes les questions d'ordre impérial, c'est-à-dire celles n'intéressant pas exclusivement un Dominion, mais plusieurs ou l'Empire tout entier.

Quant au contrôle judiciaire, il est exercé par la Section judiciaire du Conseil Privé du Roi, laquelle joue le rôle de Cour suprême d'appel au civil et au criminel pour tout l'Empire.

En droit international, les Dominions ne jouissent pas de la personnalité internationale qui n'appartient qu'à la métropole. Ils n'ont donc aucune représentation à l'extérieur, en dehors des agents diplomatiques britanniques, qui représentent l'Empire, tout

en relevant exclusivement du Foreign Office. Ils n'ont pas davantage le pouvoir de conclure des traités avec les puissances étrangères : par contre le gouvernement britannique, dans les traités qu'il passe, peut engager non seulement le Royaume-Uni, mais l'Empire tout entier. Cependant des usages se sont introduits depuis 1880 environ qui apportent à la règle précédente de notables atténuations en ce qui concerne les traités de commerce. Les Dominions obtiennent d'abord la faculté de donner ou de refuser leur adhésion aux traités de commerce que l'Angleterre passe avec l'étranger. Puis, quand il s'agit d'un traité intéressant exclusivement un Dominion, ce dernier fut autorisé à nommer des plénipotentiaires adjoints : ceux-ci en fait mènent seuls les négociations, les diplomates britanniques n'intervenant qu'au moment de la signature. Les Dominions ne participent également en rien à la direction des relations extérieures de l'Empire, bien qu'ils aient sans aucun doute exercé une influence sur la politique du Foreign Office en maintes occasions. Les sessions périodiques de la Conférence impériale avaient fourni au Gouvernement britannique une occasion favorable de délibérer de temps à autre avec les Dominions sur les affaires extérieures. Mais en général les représentants des colonies se gardaient d'exprimer une opinion formelle sur les questions importantes de politique étrangère, de crainte d'être rendus responsables de leurs avis, et afin d'évi-

ter que les Dominions ne soient de ce fait entraînés involontairement dans les complications des rivalités européennes. Mais les Dominions prenaient de plus en plus conscience de leur nationalité. Certains d'entre eux avaient été froissés parce que le gouvernement britannique avait négligé de les consulter en ce qui concernait les négociations de la Conférence de Londres, et en conséquence une résolution fut adoptée à la Conférence impériale de 1911, en vertu de laquelle les Dominions devaient, désormais, être consultés avant que des instructions ne fussent données aux délégués britanniques aux prochaines conférences de La Haye. La guerre allait bientôt faire naître la nécessité d'une coopération plus étroite et plus permanente entre les diverses parties de l'Empire. Elle allait aussi accentuer, davantage l'indépendance constitutionnelle et internationale des Dominions. Ceux-ci allaient prendre une conscience de plus en plus grande de leur importance dans l'Empire, et en même temps, devant leur concours sans réserve, devant leurs pertes en hommes, plus grandes proportionnellement que celles du Royaume-Uni, celui-ci n'allait plus pouvoir leur marchander sa reconnaissance.

En mars 1917 se constitue un Cabinet impérial de guerre, formé non plus seulement de ministres métropolitains, mais aussi des ministres des Dominions et même de l'Empire indien¹. La conduite po-

1. Keith, *War Government in the British Dominion*, pp. 27-28.

litique, militaire et financière de la guerre et même la préparation de la paix passent désormais, du moins en ce qui concerne les délibérations, des mains du gouvernement anglais dans celles d'une sorte de gouvernement impérial. C'est déjà l'abandon par la métropole de l'unique supériorité qui lui reste; le monopole de la politique étrangère. C'est en 1917 également que se réunit la Conférence impériale de guerre¹ qui reconnaît expressément le nouveau statut national des Dominions et de l'Inde « en leur accordant voix délibérative dans des conditions équitables en ce qui concerne la politique étrangère et les relations extérieures ».

Les colonies ayant contribué à la victoire, il était naturel qu'elles réclament une part égale dans la fixation des conditions de paix. Aussi, à la Conférence de la Paix, les Dominions et l'Inde ont-ils obtenu des délégations séparées². De même les Dominions signèrent séparément le traité de Versailles³. Plus

1. Keith, *op. cit.*, pp. 36-37.

2. Grâce à cette concession, les Dominions se trouvèrent privilégiés : en effet, d'une part le gouvernement britannique leur accorda une place permanente à la délégation britannique, d'autre part ils eurent leur représentation distincte à l'assemblée générale des délégués, sur la même base que les petites puissances alliées. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 148-149.

3. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 152-153. Bien que le traité de Versailles fût soumis aux Parlements des divers Dominions et ratifié par eux, il faut admettre au point de vue strictement juridique que les Dominions ne furent pas parties au traité de Versailles. Ainsi qu'il résulte du préambule, le traité fut élaboré et adopté par les cinq principales puissances alliées et associées et les 22 nations alliées d'une part et l'Allemagne d'autre part; mais le nom d'aucun Dominion ne se trouve dans cette liste.

tard ils furent admis comme membres originaires de la Société des Nations¹ ils obtinrent le droit d'avoir à l'assemblée une représentation égale à celle des autres nations, de même que le droit d'élection au Conseil²; enfin, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud reçurent des mandats coloniaux.

La participation des Dominions à la conférence de la paix entraînait nécessairement avec elle, dans l'esprit des hommes d'Etat coloniaux, le droit d'avoir, non seulement une représentation semblable dans les autres conférences internationales, mais aussi une représentation indépendante dans les capitales étrangères. Aussi, sur les instances du gouvernement canadien, un arrangement fut conclu en 1920³ stipulant que « Sa Majesté, sur l'avis de ses ministres canadiens, nommera un ministre plénipotentiaire qui aura la charge des affaires canadiennes, et qui sera en même temps l'intermédiaire ordinaire auprès du gouvernement des Etats-Unis; pour les matières intéressant exclusivement le Canada, il agira d'après les instructions du gouvernement canadien, et lui adressera directement ses rapports. En l'absence de l'ambassadeur, il aura la charge de toute l'Ambassade et la représentation des intérêts

1. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 155-157. A un égard, les Dominions furent placés dans une position privilégiée par rapport aux autres Etats membres de la Société des Nations, en ce sens qu'ils y étaient représentés deux fois, une première fois en tant que parties, constituantes de l'Empire, et une seconde fois en tant que membres distincts de la Société des Nations.

2. Le Canada est entré en 1927 au conseil de la S. D. N.

3. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 174.

tant impériaux que canadiens.» A la suite de cet arrangement, le premier ministre de Commonwealth exprima l'opinion que « le Haut Commissaire australien aux Etats-Unis devait obtenir un statut égal à celui du représentant canadien. » Quant au Premier ministre de l'Union il proclama que l'Union possédait les mêmes droits que le Canada. Jusqu'à présent ni l'Australie, ni l'Afrique du Sud n'ont de représentants diplomatiques à Washington. Quant au ministre plénipotentiaire canadien ce n'est qu'en 1925 qu'il fut procédé à sa nomination. Mais auparavant, l'Etat libre d'Irlande, se basant sur le précédent canadien de 1920, demanda et obtint du gouvernement britannique le droit d'avoir « un ministre plénipotentiaire accrédité par Sa Majesté auprès du Président des Etats-Unis et muni de lettres de créance lui permettant de se charger de toutes les affaires intéressant exclusivement l'Etat libre d'Irlande¹. » Le ministre irlandais à Washington fut le premier représentant diplomatique d'un Dominion à l'étranger. En 1928, la représentation diplomatique du Canada s'est étendue; un ministre plénipotentiaire a été nommé à Tokio; et le Haut Commissaire canadien à Paris, M. Roy, est également devenu ministre plénipotentiaire. Vers la même époque le gouvernement anglais avait nommé Sir H.-W. Clark, Haut Commissaire à Ottawa. Le Canada est en train de devenir un Etat souverain, non seulement vis-à-vis des pays étrangers, mais à l'égard de l'Angleterre elle-même.

1. Cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, p. 894-895.

Ce n'est pas seulement au droit d'entretenir des relations diplomatiques avec des puissances étrangères que se reconnaît le caractère de souveraineté d'un Etat; c'est aussi au pouvoir de conclure des traités. A cet égard les Dominions ont également obtenu d'importantes satisfactions. Déjà la S. D. N. leur avait donné une émancipation partielle. D'après le général Smuts, un des représentants les plus autorisés de la doctrine nationaliste, l'effet du Pacte devait être de placer les Dominions sur un pied d'égalité absolue avec les autres nations du monde. A la conférence de Washington, les Dominions, que le secrétaire d'Etat américain Hughes avait cependant négligé d'inviter séparément obtinrent de nommer plusieurs délégués devant faire partie de la délégation britannique et munis de pleins pouvoirs comme à la Conférence de Paris. Le préambule du traité reconnaissait, en outre, expressément la représentation spéciale de chaque Dominion et chaque plénipotentiaire du Commonwealth britannique fut autorisé à signer le traité au nom de son propre gouvernement. Les traités furent ensuite soumis pour ratification aux Parlements respectifs des Dominions¹.

1. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 895-897. D'après cet auteur la Conférence de Washington n'aurait nullement reconnu les Dominions comme des unités distinctes en droit international, comme le disait le général Smuts; il faudrait, au contraire, adopter l'opinion de Sir John Salmond, le plénipotentiaire néo-zélandais, d'après lequel la véritable signification de la présence de délégués des dominions à cette conférence n'est pas que ces Dominions ont acquis à des fins internationales ou constitutionnelles, une forme de statut indépendant, mais qu'ils ont participé au règlement des relations internationales de l'Empire bri-

En 1922, le Canada fut autorisé à négocier avec les Etats-Unis et à signer seul une convention relative à la réglementation des pêcheries de flétans. Le traité fut salué avec enthousiasme au Canada : le Canada avait conquis le droit de traiter directement avec Washington sans l'intermédiaire de l'ambassadeur britannique. En présentant le traité à la Chambre des Communes, M. Lapointe, le plénipotentiaire canadien déclara : « Nous sommes une unité indépendante désormais. J'affirme qu'en signant ce traité et en acceptant la signature du Canada au bas de celui-ci, les Etats-Unis ont reconnu le statut international du Canada¹. »

La question du pouvoir de conclure des traités fut probablement la plus importante que la conférence impériale du mois d'octobre 1923 ait examinée². Une résolution fut adoptée relativement à la négociation, à la signature et à la ratification des traités. D'une façon générale on reconnaît à chaque Dominion le droit de conclure seul et directement des traités avec les puissances étrangères, à condition d'avertir aussitôt les autres membres de l'Empire britannique intéressés dans la question et de n'engager, en aucune façon, l'un de ceux-ci sans son assentiment formel. Le même

tannique en tant qu'unité indivise, relation dépendant absolument et exclusivement du contrôle du gouvernement de la Grande-Bretagne ».

1. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 897-898. Le traité n'aurait nullement porté atteinte à l'Unité de l'Empire; il fut simplement négocié par le gouvernement du Dominion, au moyen de son ambassadeur à Washington, avec la pleine approbation du gouvernement britannique.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 898 et ss.

principe est encore énoncé à la conférence de 1926 qui étudie de nouveau avec soin le mode de négociation, de signature et de ratification¹.

Mais la dernière conférence impériale ne s'est pas bornée à l'examen des relations des Dominions avec les puissances étrangères. Le rapport de la Commission des relations interimpériales sur le statut de l'empire, étudie avec soin les liens constitutionnels des Dominions avec le Royaume-Uni. Il vient donner le coup de grâce à tous ces vieux liens de subordination qui subsistaient encore, au moins en théorie : suprématie législative du Parlement impérial, suprématie exécutive du gouverneur général, représentant du gouvernement britannique, suprématie judiciaire du Conseil privé. D'ailleurs la Conférence de 1926 n'a fait, en somme, que reconnaître l'état de choses existant. Dès la guerre, une évolution très nette s'était fait sentir : en particulier le rôle du gouverneur général tendait de plus en plus à s'identifier avec celui d'un souverain constitutionnel, en même temps que les Dominions subissaient avec une impatience croissante l'autorité du Colonial Office. Aussi la Conférence impériale de 1921 reconnut-elle aux premiers ministres des Dominions le droit de communiquer directement avec le premier britannique. On proposa également de transformer les Haut-Commissaires en ministres qui feraient partie du Cabinet anglais, comme au temps de la guerre, ou encore en

1. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 909-918.

ambassadeurs accrédités auprès du Gouvernement de Londres, mais cette proposition n'eût pas de succès. En 1925, enfin, on décida de détacher du Colonial Office un ministère nouveau, le Dominion Office; seulement comme le premier titulaire, M. Amery, était d'autre part ministre des colonies, la réforme n'eût pas grande portée. Le résultat de toute cette évolution fut la résolution adoptée par la Commission des relations interimpériales à la Conférence de 1926 et d'après laquelle : le gouverneur général ne représente plus le gouvernement britannique, mais représente exclusivement la Couronne et occupe à tous égards la même situation que le Roi en Angleterre¹.

En ce qui concerne l'autonomie législative des Dominions et la compétence respective des divers Parlements britanniques ou coloniaux, la commission constate que les règles existantes (purement théoriques d'ailleurs) ne sont plus conformes aux principes nouveaux et il en renvoie l'étude à une commission spéciale à convoquer ultérieurement².

La même attitude est adoptée par la commission en ce qui concerne les appels à la section judiciaire, du Conseil privé du Roi³.

Enfin la conférence impériale de 1926 a tenté, sinon de définir, du moins de caractériser, l'Empire britannique

1. Cf. *Infra*, p. 162.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 1227 et s.

3. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 1230.

comme un tout ; elle proclame que ses différents membres sont « des groupements autonomes d'un statut égal, qui ne sont en aucune façon subordonnés les uns aux autres en ce qui concerne leurs affaires intérieures ou extérieures, quoique unis en une allégeance commune envers le Couronne et librement associés en qualité de membres du Commonwealth des Nations Britanniques. » Ainsi à la base de l'Empire, il y a deux principes essentiels : d'une part l'égalité absolue, en droit comme en fait du Royaume-Uni et des Dominions, la liberté complète pour chaque membre de l'empire de poursuivre la politique intérieure et extérieure qui lui convient ; d'autre part, l'union de ces divers membres en une allégeance commune envers la Couronne, en un Commonwealth des Nations Britanniques. Comment concilier ces deux principes en apparence contradictoires, comment admettre que l'individualité des parties laisse subsister, et peut-être favoriser, l'unité du tout, c'est ce qu'il sera plus facile de saisir, lorsque nous aurons étudié, à travers le Gouverneur, un des liens de l'Empire britannique, autrefois instrument de la suprématie de l'Angleterre, en tant que représentant du gouvernement britannique, aujourd'hui encore symbole de l'unité impériale, en tant que représentant de la Couronne.

III

En indiquant la place qu'occupent les Dominions dans l'Empire, et en brossant un rapide tableau de leurs institutions politiques, nous avons dessiné le cadre dans lequel va jouer l'institution du Gouverneur. En résumant les transformations qu'a subies le statut des Dominions depuis la guerre et jusqu'à l'heure présente, nous avons fait l'histoire d'une évolution à côté de laquelle les modifications apportées dans le rôle du Gouverneur n'apparaissent que comme un point particulier. Application des principes et de l'histoire du Gouvernement parlementaire, exemple et illustration des liens de l'Empire britannique, c'est surtout à ces deux points de vue que nous allons étudier le « Gouverneur dans les Dominions ».

Aussi ne traiterons-nous que brièvement de ce qu'on peut appeler les pouvoirs généraux du Gouverneur, en examinant successivement : l'origine de ces pouvoirs (la nomination), leurs sources, leur étendue, enfin les sanctions qui peuvent atteindre le Gouverneur s'il outrepassé ses pouvoirs (la responsabilité).

Nous étudierons plus longuement ensuite le Gouverneur, représentant de la Couronne, c'est-à-dire chef de gouvernement du Dominion. Nous montrerons l'évolution de ses rapports avec les ministres, et nous in-

sisterons sur les deux prérogatives qu'il a longtemps conservées : le refus de dissolution et le renvoi des ministres, pour établir enfin que les règles de la responsabilité ministérielle sont aujourd'hui aussi exactement suivies qu'en Angleterre.

Enfin, dans une troisième partie, nous examinerons le Gouverneur représentant du gouvernement britannique et fonctionnaire impérial. Nous verrons ce qu'était son rôle à cet égard avant la Conférence de 1926 et après cette Conférence et, constatant que le Gouverneur n'est plus le représentant du gouvernement impérial dans les Dominions, nous nous demanderons si d'autres personnages ne seront pas appelés à le remplacer.

Enfin, faisant application d'un point particulier de la structure de l'Empire britannique, à l'organisation tout entière de cet Empire, nous chercherons à en déterminer la nature et à donner de l'Empire britannique non pas une définition, mais une explication.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Le chef du gouvernement d'un Dominion est le Roi, qui est à la fois « Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions britanniques d'outre-mer ». Seulement comme la Couronne ne peut y exercer ses pouvoirs personnellement, elle les délègue à un ou plusieurs représentants suivant l'importance du Dominion. En Nouvelle-Zélande, à Terre-Neuve, elle n'a qu'un seul représentant qui porte le titre de Gouverneur-général dans le premier de ces Dominions, de Gouverneur dans le second. Par contre, dans les grandes fédérations (le Dominion, le commonwealth, l'Union), où il y a répartition des pouvoirs entre la fédération d'une part, les états ou les provinces d'autre part, elle a un représentant dans la fédération, et un autre représentant dans chacun des états ou des provinces. Il y a un Gouverneur-Général du Canada, de l'Australie, de l'Afrique du Sud (de l'Irlande égale-

ment dont le statut politique est semblable à celui du Canada); il y a des gouverneurs dans les états australiens, des lieutenants-gouverneurs dans les provinces canadiennes, des administrateurs dans les provinces sud-africaines.

Par qui ces personnages sont-ils nommés? Les gouverneurs généraux et les gouverneurs sont nommés par le Roi, d'après l'avis du gouvernement impérial. Les lieutenants-gouverneurs et les administrateurs sont nommés par le gouverneur-général d'après l'avis des ministres du Dominion. Il faut donc faire une distinction quant à la nomination du représentant de la Couronne entre les états australiens et les provinces canadiennes ou sud-africaines; elle s'explique par les différences que nous avons déjà signalées¹ entre les organisations fédératives de l'Australie, du Canada, de l'Afrique du Sud. En Australie, le gouverneur de chaque état représente directement le Roi. Aucun lien hiérarchique ne l'unit au Gouverneur-général fédéral dont il n'a pas à prendre les instructions, par exemple avant d'accorder ou de refuser sa sanction à une loi locale; il est normal qu'il soit nommé par la Couronne. Par contre, au Canada, et plus encore dans l'Afrique du Sud, le gouverneur-général est l'intermédiaire obligé entre le chef du pouvoir exécutif local et le Roi; dans les affaires touchant aux inté-

1. Cf. *supra*, pp. 14-15.

rêts généraux du Canada et de l'Union, les lieutenant-gouverneurs ou les administrateurs reçoivent leurs instructions, non pas directement de l'autorité impériale, mais du gouverneur-général qui, lui-même, agit d'après les conseils de ses ministres; il est normal que les lieutenants-gouverneurs et les administrateurs soient nommés par le gouverneur-général et révocables par lui. Les Gouverneurs nommés par la Couronne occupent leur charge selon le bon plaisir du Roi, quoique normalement pour une période de 5 ou 6 ans; les autres sont en fonctions pour 5 ans, mais sont susceptibles d'être révoqués pour un motif déterminé qui doit être communiqué au Parlement.

Nous ne parlerons ici que des nominations effectuées par la Couronne, c'est-à-dire des nominations des gouverneurs généraux et des gouverneurs.

La nomination d'un gouverneur, comme tout acte accompli par la Couronne, ne doit être faite qu'avec l'avis du ministre compétent, en l'occurrence du secrétaire d'Etat pour les Dominions. Seulement, comme c'est un acte important, le premier ministre est également appelé à donner son avis, qui est généralement décisif. Enfin l'opinion personnelle du Roi n'est pas négligée pour le choix de son représentant, surtout s'il s'agit de nommer un prince membre de la famille royale¹.

1. Cf. la nomination du duc de Connaught comme gouverneur général du Canada et celle du prince Arthur de Connaught comme gouverneur général de l'Union.

Il est enfin un autre avis dont on a plus longtemps discuté l'opportunité : c'est l'avis du gouvernement colonial intéressé. Consulter une colonie sur le choix de son chef, ce fut à l'origine, pour les hommes d'Etat britanniques, la moindre des préoccupations; parfois même ils considéraient une nomination coloniale comme un moyen commode de se débarrasser d'un adversaire gênant ou d'un partisan importun. Cet état d'esprit fut combattu très vivement aux colonies par des hommes politiques de tous les partis; et peu à peu l'opinion se fit jour que le secrétaire d'Etat aux colonies ne devait nommer comme gouverneur qu'un homme qui convînt réellement à la colonie.

C'est en 1888 que la question fut soulevée pratiquement. A cette date le gouvernement du Queensland, par l'intermédiaire de son Agent général à Londres, demanda au gouvernement britannique à être informé officieusement du nom du personnage qui devait être envoyé comme gouverneur au Queensland. Le secrétaire d'Etat aux Colonies, Lord Knutsford, repoussa cette exigence, sous prétexte que le gouverneur, responsable quant aux relations extérieures de la colonie et quant aux affaires d'intérêt impérial, ne devait devoir sa nomination qu'au gouvernement impérial. Il nomma comme gouverneur Sir H. Blake. En signe de protestation, le ministère local, au lieu de passer par l'intermédiaire du gouverneur, se servit de son Agent général à Londres pour communiquer avec le gouvernement

britannique, et fit savoir à celui-ci que Sir H. Blake manquait de l'expérience nécessaire, et qu'un gouverneur, bien que fonctionnaire impérial, devait aussi convenir au gouvernement colonial avec lequel il était appelé à collaborer. Vers la même époque, l'Australie du Sud et le Nouvelle-Galles du Sud adoptèrent une attitude semblable à celle du Queensland. Lord Knutsford néanmoins continua à refuser d'adopter la pratique qui lui était réclamée. Il fit ressortir, une fois de plus, que les fonctions du gouverneur avaient un caractère essentiellement impérial et qu'il était nécessaire qu'il se trouvât au-dessus de tous les partis; il montra en outre qu'il était impossible de demander à des hommes ayant rempli d'importantes fonctions politiques en Angleterre de venir s'exiler dans une colonie. Cependant devant l'opposition qu'il rencontra dans le ministère et parmi tous les partis au Queensland, Sir H. Blake dut démissionner. Ce précédent permit au gouvernement de l'Australie du Sud de repousser victorieusement la nomination de Lord Normanby comme gouverneur, qu'on voulait lui imposer. Et lorsqu'en Nouvelle-Zélande il fut question de donner un successeur à Lord Onslow, le gouvernement britannique commença par sonder le gouvernement du Dominion. Désormais, la pratique était bien établie, un Dominion ou un Etat pouvait opposer son veto à la nomination d'un gouverneur¹.

1. Cf. pour le Canada Kennedy, *The Constitution of Canada*, p. 380 :
« Aucun Gouverneur-Général n'est envoyé au Canada sans que le gou-

Cependant le choix du gouverneur continuait à reposer sur la Couronne, c'est-à-dire, en fait, sur le gouvernement impérial. Dans les Etats australiens on allait faire un pas de plus et réclamer la nomination de candidats australiens. Ces réclamations furent consécutives à l'introduction du système fédéral en Australie. Lorsque fut discutée la forme qui serait donnée à la constitution australienne, une partie de l'opinion s'était prononcée pour un système semblable à celui du Canada, dans lequel les gouverneurs auraient été nommés par le gouverneur général du Dominion en Conseil. Finalement ce fut le système de la Fédération qui l'emporta, les Etats craignant une main-mise du gouvernement central sur eux, une diminution de leur autorité. Quoiqu'il en soit la création d'un poste de gouverneur général chargé de toutes les affaires intéressant l'ensemble du Commonwealth amena une diminution importante dans le rôle de fonctionnaire impérial des gouverneurs des Etats. Et ceux-ci ne représentant plus que dans une faible mesure le gouvernement impérial il pouvait sembler normal qu'ils cessassent d'être nommés par lui. Ce fut surtout le parti travailliste qui se fit le champion des nominations locales. Deux fois avant la guerre, des gouvernements travaillistes, celui de l'Australie du Sud en 1908, celui de l'Australie Occidentale en 1913, avaient invoqué des arguments en faveur d'une

vernement canadien n'ait été préalablement consulté et n'ait donné son approbation. »

modification de la pratique par laquelle on nommait gouverneurs des hommes étrangers au Commonwealth; ils soutinrent que seul un australien pouvait remplir convenablement ce rôle; et ils montrèrent qu'il y aurait là une source d'économies; en outre, il était notoire que les gouverneurs étaient suppléés, souvent pendant de longues périodes, par des Lieutenants-gouverneurs qui eux étaient citoyens des Etats soit durant l'absence du gouverneur, soit entre le départ d'un gouverneur et l'arrivée de son successeur¹.

En 1918, la Conférence des Premiers ministres de l'Angleterre et des Dominions fut saisie de la question de savoir si le Roi ne devrait pas nommer aux fonctions de Gouverneur un homme choisi par le ministère local. La conférence se prononça contre toute modification de la pratique existante. La solution du problème; pourtant, n'était que remise. Dès l'année suivante l'Etat de Victoria, par la voix de son Premier ministre, se prononçait pour les nominations locales. Et en 1920, M. Théodore premier ministre du Queensland, lors d'un voyage en Angleterre, plaida la même cause auprès du Secrétaire d'Etat, Lord Milner; celui-ci lui donna l'assurance que si une requête était formulée en ce sens par la majorité des Etats australiens, elle serait prise en considération. Or, en août 1925, un memorandum

1. On proposa également de nommer gouverneur le Chief Justice de la Colonie qui aurait ainsi cumulé les deux fonctions. Mais ce projet peu praticable ne fut jamais pris en considération. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 71.

demandant que les Gouverneurs fussent désormais choisis par le ministère local, memorandum préparé par le Premier ministre de la Nouvelle-Galles du Sud, et signé par les Premiers de tous les Etats sauf Victoria fut envoyé au Dominion Office. Quelques mois plus tard on apprenait en Australie que la demande était repoussée. Le gouvernement britannique exposa que la décision à cet égard devait appartenir au peuple australien; or c'était un fait qu'à cette époque les gouvernements de tous les Etats signataires étaient travaillistes, et que dans les législatures, seules les voix travaillistes s'étaient prononcées pour le memorandum; d'autre part, dans aucun Etat, sauf à Queensland, il n'y avait eu d'élections générales récentes et rien ne prouvait qu'aux prochaines élections, le peuple nommerait encore une majorité travailliste¹. Il y a donc lieu de penser que lorsque les Parlements de tous les Etats australiens, ou seulement de la majorité d'entre eux, auront été renouvelés, et s'ils se prononcent encore en faveur des nominations locales, le gouvernement britannique leur donnera satisfaction.

Le parti travailliste n'est d'ailleurs pas le seul à estimer que les gouverneurs doivent être pris parmi les citoyens des Etats. Dans tous les partis on estime que l'établissement du Commonwealth a créé en Australie une situation nouvelle. La Couronne serait suf-

1. Sur toute cette question, cf. Ernest Scott. *Australian State Governors* dans *Outlook*, jan. 1927, pp. 47-48.

fisamment représentée par le Gouverneur-Général: la présence de six gouverneurs locaux directement nommés par le Roi diminuerait dans une certaine mesure l'autorité du Gouverneur-Général; enfin, on dit qu'au Canada les lieutenants-gouverneurs et en Afrique du Sud les administrateurs ne sont pas nommés par la Couronne, mais par le Gouverneur-général en Conseil et que le choix se porte toujours sur des Canadiens.

Il est facile de répondre à ce dernier argument que la constitution australienne diffère profondément des constitutions canadienne et sud-africaine : les six états australiens sont souverains pour tout ce qui n'est pas spécialement réservé, d'après la constitution, au gouvernement fédéral; il en résulte par conséquent que les fonctions de gouverneur d'un Etat australien sont beaucoup plus importantes que celles de lieutenant-gouverneur d'une province canadienne ou d'administrateur d'une province sud-africaine. Contre les nominations locales un autre argument est fourni par Keith qui écrit¹ que « l'art, la littérature, la haute culture en général ne recevraient qu'un appui assez faible de la part d'un homme qui aurait passé toute sa vie dans les limites du Commonwealth ».

A vrai dire il ya fort peu d'exemples de gouverneurs ayant été capables d'exercer une véritable influence

1. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 107.

au point de vue art ou littérature; et des hommes de l'envergure de lord Carmichael ou de lord Stanley (ce sont ceux que cite Keith) ne sont pas si souvent à la disposition du Secrétaire d'Etat aux Dominions. Peut-être aussi Keith sous-estime-t-il un peu le niveau intellectuel des Etats. Le véritable danger du mode de nomination proposé est ailleurs : c'est que la nomination par un parti politique serait de nature à diminuer le prestige et l'autorité qui doivent s'attacher à la fonction de gouverneur; le poste risquerait d'être confié à un simple politicien, qui serait ainsi récompensé de ses services politiques, et ce serait là un résultat tout à fait critiquable. Seulement cet inconvénient a des chances de s'effacer à mesure que s'affirmera davantage l'obligation pour le gouverneur d'agir uniquement suivant l'avis de ses ministres.

Le droit pour un Dominion de voir un de ses citoyens appelé au poste de gouverneur, qu'avaient ainsi réclamé d'assez bonne heure les Etats australiens, fut également revendiqué beaucoup plus récemment par les grands Dominions. C'est l'Etat libre d'Irlande qui le premier demanda et obtint d'avoir pour Gouverneur-général un de ses citoyens¹. Son premier gouverneur-général M. T. Healy, est irlandais. En 1926 le Ministre des Finances irlandais, M. Blythe pouvait déclarer devant la Chambre des Communes :

1. Cf. Gwynn, *The Irish Free State and Dominion Status*, dans *Nineteenth Century*, august 1926, pp. 171 et ss. L'auteur montre tout le bénéfice que donne à l'autorité du gouverneur-général ce choix d'un citoyen irlandais.

« J'estime que nous avons définitivement établi un nouvel état de choses dans le Commonwealth britannique des nations; nous avons un de nos propres concitoyens, un de nos propres enfants comme Gouverneur-général. J'estime que c'est là un pas décisif en avant et nous ne devons plus reculer. Je crois qu'on peut considérer comme définitivement établi que dans l'avenir le Gouverneur-général sera un de nos propres enfants, un de nos propres concitoyens... Il est ici comme représentant de la Couronne, mais il ne peut être nommé sans l'assentiment du Saerstat Eirean (l'Etat libre d'Irlande) ». Ainsi l'Etat libre d'Irlande fut le premier, parmi les grands Dominions, à avoir pour Gouverneur-général non seulement un de ses citoyens mais encore un homme de son propre choix. C'était là un précédent. A la veille de la Conférence impériale de 1926, l'Afrique du Sud se proposait de porter à son tour la question devant la Conférence. Celle-ci ne l'aborda pas, mais en décidant que le Gouverneur-général ne serait plus désormais le représentant du gouvernement britannique, elle ne pouvait que favoriser pour l'avenir la nomination de candidats locaux. Déjà l'attitude de lord Byng, Gouverneur-général du Canada, qui en juin-juillet 1926, après avoir refusé une dissolution à M. Mackenzie-King en avait accordé une à M. Meighen avait montré les inconvénients de l'intervention d'un « étranger » dans la politique intérieure d'un Dominion¹.

1. Cf. *infra*, p. 132 et ss.

CHAPITRE II

Les pouvoirs généraux des gouvernements des Dominions sont fixés dans les Constitutions de ces Dominions. La Constitution du Commonwealth proclame (art. 61) que « le pouvoir exécutif de la Confédération appartient à la Reine; il est exercé par le Gouverneur-général comme représentant de la Reine; il s'étend à l'exécution et au maintien de la présente constitution et des lois de la Confédération ». La constitution de l'Union Sud-Africaine investit le Roi du pouvoir exécutif (art. 8) : « Le pouvoir exécutif est conféré au Roi et sera exercé par S. M. en personne ou par un Gouverneur-général qui le représentera ». Quant au Canada, l'art. 99 du B. N. A. Act dispose : « A la Reine continueront d'être et sont par le présent attribués le gouvernement et le pouvoir exécutif du Canada ». Ici la constitution ne résout même pas la question de savoir si, le Roi étant présent au Canada, il pourrait exercer lui-même le pouvoir exécutif.

En somme, ces dispositions constitutionnelles sont extrêmement vagues, tout en étant très générales. Et

il était nécessaire que les pouvoirs des gouverneurs fussent précisés. Aussi la coutume s'est-elle établie de leur délivrer au moment de leur entrée en fonctions des lettres patentes, généralement accompagnées d'instructions, auxquelles ils sont tenus de se conformer. Seulement ces textes ne sont pas eux-mêmes bien précis : c'est ainsi que les lettres patentes se contentent habituellement de « donner pouvoir et ordre au Gouverneur de faire exécuter toutes choses qui appartiennent à sa charge, conformément à la teneur desdites Lettres Patentes et de telle Commission qui pourra lui être délivrée, et suivant telles instructions qui pourront de temps à autres lui être données conformément enfin à telles lois qui sont ou pourront être à l'avenir en vigueur dans les Colonies ».

En dehors des pouvoirs qui découlent de textes comme les Lettres Patentes et les Instructions, il faudra donc nous demander si le Gouverneur, en tant que représentant du Roi, investi des prérogatives de la Couronne, n'en possède pas d'autres qui lui sont nécessaires pour la bonne administration du pays.

I

La charge de Gouverneur est aujourd'hui instituée par Lettres Patentes scellées du grand Sceau du Royaume-Uni; et celles-ci sont accompagnées d'instructions

signées de la main du Roi. L'institution de la charge de Gouverneur par Lettres Patentes est un acte de la prérogative royale qui repose sur le pouvoir de la Couronne d'exercer l'autorité exécutive, autant qu'elle n'est pas en contradiction avec une disposition législative. Les clauses de ces Lettres patentes n'ont par conséquent pas le caractère législatif; elles diffèrent complètement de clauses telles que celles qui créent une législature représentative. Celles-ci épuisent le pouvoir de la Couronne¹; elles ne peuvent être révoquées, sauf peut-être lorsqu'un pouvoir exprès a été réservé à cette fin. Mais des dispositions touchant au pouvoir exécutif, même si elles sont contenues dans un texte qui intéresse en même temps le pouvoir législatif, sont révocables². D'ailleurs, dans le système actuel on use généralement de textes distincts; c'est ainsi que les Lettres Patentes instituant la législature du Transvaal furent distinctes de celles s'occupant de la charge du Gouverneur; dans les unes, il n'était stipulé aucun droit de révocation, dans les autres cette réserve était formulée; il en fut de même dans les Lettres Patentes de l'Orange River Colony, dans celles de Malte et de la Rhodésie du Sud.

La forme actuelle des Lettres Patentes date des environs de 1870; elle remplaça un procédé peu pra-

1. Cf. Campbell, v. Hall.

2. La Commission de 1832, qui créait une législature représentative à Terre-Neuve, traitait aussi de la charge du Gouverneur; or pour modifier les clauses touchant la législature, des lois impériales furent nécessaires; celles concernant le Gouverneur furent modifiées par Lettres patentes.

tique en vertu duquel, chaque fois qu'un nouveau Gouverneur était choisi, une Commission lui était délivrée qui le nommait à sa charge, définissait ses pouvoirs, et lui donnait des instructions pour les exercer; ces instructions étaient plus tard complétées par d'autres. Dans le nouveau système, les Lettres Patentes conférées au Gouverneur ne sont pas modifiées à chaque nomination, mais sont rendues applicables au nouveau Gouverneur par la Commission qui le nomme, ses fonctions étant définies par les Lettres Patentes et réglées par les instructions. En dehors des instructions formelles accompagnant les Lettres Patentes le Gouverneur reçoit d'autres instructions auxquelles il est tenu d'obéir, qu'elles soient rendues sous le Seing manuel et le Signet, ou par Ordonnance en Conseil Privé, ou par l'organe d'un des Secrétaires d'Etat. D'ailleurs, depuis que la Conférence de 1926 a énoncé la règle que le Gouverneur-général ne représente plus le Gouvernement impérial, il semble que l'usage des instructions devra être abandonné.

II

Dans quelle mesure un Gouverneur est-il investi de la prérogative royale, par les Lois et les Lettres Patentes instituant sa charge, sur les points pour lesquels il n'existe pas de dispositions précises? La

réponse à cette question, fréquemment débattue, doit être recherchée dans l'examen des décisions du Conseil Privé sur ce sujet. D'après un récent ouvrage de droit colonial¹, le Conseil Privé déciderait que les Gouverneurs sont à l'abri de toutes poursuites civiles, pour des « actes d'état », à la fois devant les Tribunaux locaux et les Tribunaux anglais. Au contraire, selon Keith², il serait impossible d'établir ce principe en se fondant sur les décisions du Conseil Privé. Le procès essentiel sur la matière est celui de Musgrave v. Pulido. Le Gouverneur de la Jamaïque s'était emparé de la goélette « Florence », et l'avait confisquée; puis il avait tenté d'échapper à sa responsabilité, en affirmant qu'il avait accompli un « acte d'état ». Le Comité judiciaire repoussa cette argumentation, comme d'ailleurs l'avait fait auparavant le Tribunal; il affirma que :

« Le Gouverneur d'une colonie ne peut être considéré dans les cas ordinaires comme un vice-roi, et ne possède pas de pouvoirs souverains. Son autorité dérive de sa Commission et est limitée aux pouvoirs qui lui sont expressément ou implicitement confiés par elle. Il faut admettre que, pour les actes accomplis par un Gouverneur dans les limites et selon les clauses de sa Commission, il ne saurait être recherché parce qu'en accomplissant ces actes il est le serviteur de la Couronne

1. Cf. Tarring, *Law relating to the colonies*, p. 44.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 83.

et en exerce l'autorité souveraine; mais le même privilège ne saurait s'étendre à des actes complètement en dehors de l'autorité dont il jouit. De tels actes, même si le Gouverneur entend les accomplir en tant que Gouverneur, ne peuvent être considérés comme accomplis au nom de la Couronne, ni comme constituant à proprement parler des « actes d'état ». Lorsque des questions de cette sorte s'élèvent, il appartient nécessairement aux tribunaux civils de déterminer le véritable caractère des actes accomplis par un Gouverneur, bien qu'il puisse arriver, lorsqu'il est établi que l'acte particulier en question est véritablement un acte politique rendu sous l'autorité de la Couronne, que cet argument suffise et que les tribunaux ne puissent en connaître davantage. »

Ainsi il ne peut y avoir de doute sur la doctrine adoptée par le Conseil Privé : le Gouverneur ne possède aucun des privilèges spéciaux de la Couronne; il doit prouver devant tout tribunal que la loi lui donne l'autorité nécessaire pour accomplir un acte, c'est-à-dire que non seulement la Couronne peut l'accomplir, mais encore qu'il a personnellement l'autorité nécessaire pour cela. Dans le cas précité, on aurait pu plaider que l'action du gouverneur se défendait parce que c'était un acte d'état envers un étranger; mais alors le Conseil Privé aurait dû décider, en l'absence d'une ratification expresse de l'acte par la Couronne, que le Gouverneur avait une délégation suffisante de l'autorité

royale pour être capable d'accomplir un acte semblable.

Le Gouverneur n'est donc pas investi de plein droit de la prérogative de la Couronne. Mais, dans l'imprécision de tous les textes légaux¹ : Lettres patentes, Instructions, Lois locales, — imprécision d'ailleurs parfaitement conforme au goût qu'ont les Anglais de voir les choses de cette sorte se régler selon l'usage, — quel sera le critère auquel on reconnaîtra que le Gouverneur est en droit d'agir? On admet généralement, et cette opinion est adoptée par Keith² que le Gouverneur jouit de toutes les prérogatives royales qui lui sont « nécessaires pour la bonne administration du territoire ». Ce point de vue a été parfaitement mis en lumière par Higinbotham, Chief-Justice de Victoria, dans son jugement sur l'affaire *Toy v. Musgrave*³.

Certains auteurs cependant ont attribué à l'autorité du Gouverneur une étendue plus considérable. C'est le cas notamment de Todd⁴ et de H. Jenkyns qui écrit⁵ :

« Il n'est pas douteux qu'un Gouverneur devra toujours être considéré comme ayant tout le pouvoir nécessaire pour faire face à toute situation dans laquelle la sécurité de la colonie exigerait qu'il prenne une décision immédiate. Du moment qu'il agit de bonne foi

1. Cf. *supra*, pp. 48-49.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 84.

3. Cf. *infra*, p. 85.

4. *Parliamentary Government in the British Colonies*, p. 36.

5. *British Rule and Jurisdiction beyond the seas*, p. 102, cité par Keith, *op. cit.*, pp. 84-85.

et en tenant compte des circonstances, il devra être considéré comme innocent. »

Or il est certain qu'aucun privilège spécial n'appartient au Gouverneur, et qu'il ne suffit pas qu'il ait agi de bonne foi pour que tout soit couvert. Comme tout agent du pouvoir exécutif, le Gouverneur peut en cas d'urgence violer les lois ordinaires, mais alors, comme n'importe quel autre fonctionnaire, il risque de se voir poursuivre devant un tribunal, et celui-ci peut très bien juger les motifs de son action insuffisants, en dépit de sa bonne foi.

CHAPITRE III

On doit donc admettre que le Gouverneur est investi de toute l'autorité qui est nécessaire au chef du pouvoir exécutif du territoire, et cette autorité peut découler des lois ou reposer sur la prérogative royale. Le Gouverneur possède même certains droits du pouvoir souverain généralement considérés comme tombés en désuétude; c'est ainsi qu'en 1916, le Comité judiciaire du Conseil Privé reconnut à un Lieutenant-gouverneur du Canada le droit d'octroyer des privilèges pour constituer des sociétés¹, sans aucune délégation spéciale de pouvoirs. De cette décision il semble résulter que le pouvoir en question appartient à tout Gouverneur. C'est là un des cas dans lesquels le Conseil Privé a donné une solution. Mais ces cas sont exceptionnels, et par conséquent il est difficile d'indiquer avec précision jusqu'où s'étend le pouvoir du Gouverneur d'exercer les droits de la prérogative.

Cependant il existe des limitations certaines aux pouvoirs conférés explicitement ou implicitement aux

1. *Barranza creek Gold Mining Co v. the King*, 1916; cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, p. 85.

Gouverneurs, limitations qui tiennent au fait qu'un Dominion n'est pas un Etat indépendant. C'est ainsi qu'un Gouverneur ne possède pas la prérogative de monnayage qui a toujours appartenu à la Couronne. De même il ne peut conférer aucune distinction honorifique¹. Enfin et surtout, un Gouverneur ne peut ni déclarer la guerre, ni faire la paix, ni conclure un traité, ni étendre les limites du Dominion par une annexion de territoire. Tous ces pouvoirs n'appartiennent au Gouverneur que s'il a reçu une délégation spéciale, et par conséquent ne peuvent être exercés que conformément aux termes exprès de celle-ci.

Le droit de faire la guerre et la paix n'est actuellement délégué à aucun Gouverneur², les forces levées dans un Dominion sont destinées en effet à la protection du Dominion, non pas à une guerre d'agression. Par conséquent le Gouverneur ne peut au nom du Gouvernement d'un Dominion faire une déclaration de guerre; de même il serait contraire à l'Unité de l'Empire qu'un de ses membres puisse faire la paix sans l'assentiment du Royaume-Uni : le Gouverneur n'a donc pas le pouvoir de conclure la paix. Aussi, lors de la grande guerre européenne, les mesures relatives aux opérations de la guerre, prises par les Gouvernements du Commonwealth d'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Union de l'Afrique du Sud

1. Cf. Keith, *Imperial Unity and the Dominions*, pp. 54-64.

2. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, p. 93.

le furent-elles en vertu d'une déclaration de guerre royale communiquée aux Gouverneurs des différents Dominions par le Secrétaire d'Etat pour les colonies.

Ces prérogatives ne peuvent appartenir qu'à un pouvoir pleinement souverain, et si elles étaient concédées aux Dominions, ceux-ci deviendraient des unités complètement indépendantes, même s'ils continuaient à être soumis à une allégeance commune envers la même Couronne : leur situation vis-à-vis du Royaume-Uni serait semblable à celle du Hanovre, à l'époque où celui-ci était soumis à la Couronne d'Angleterre, l'Empire britannique deviendrait une union personnelle. La caractéristique d'un Empire uni, c'est que, quelle que soit sa forme, il ne puisse y avoir qu'une seule voix dans la politique extérieure; un droit séparé de faire la paix et la guerre ne saurait donc se concilier avec l'unité impériale.

Les mêmes considérations s'appliquent au pouvoir de conclure des traités, du moins des traités de caractère politique comme les traités d'alliance. Au contraire, il semble que les autres catégories de traités, notamment les traités de commerce, puissent être conclus par des Dominions sans faire échec au principe de l'unité impériale. Comme exemple d'un traité conclu par le Gouverneur d'une colonie, on peut citer¹ celui passé entre le Gouverneur du Transvaal et le Gouverneur général de Mozambique en 1909 pour

1. Cf. Keith, *Imperial Unity*, p. 54.

régler les relations commerciales et l'emploi des travailleurs indigènes des territoires portugais dans les mines du Rand. Mais en général il a été jugé plus commode d'adopter un autre mode de procédure éliminant l'action du Gouverneur¹.

Une autre conséquence du fait qu'un Dominion n'est pas un état souverain au sens du droit international, c'est que le Gouverneur n'a pas le pouvoir d'annexer un territoire au Dominion, et qu'il ne peut le faire qu'en vertu de l'autorisation expresse de la Couronne. Celle-ci doit en principe être donnée avant l'annexion, mais quelquefois elle peut simplement consacrer le fait accompli. L'exemple le plus connu d'une tentative d'annexion par un gouvernement colonial, en dehors de l'autorisation royale, est celui que fournit le Queensland lorsqu'il tenta d'annexer la Nouvelle-Guinée; le Gouvernement impérial ne donna pas sa ratification.

Au contraire lorsque le Gouvernement canadien annexa les îles arctiques, l'autorisation lui en avait été formellement accordée. C'est conformément à ce principe qu'aucun des territoires occupés au cours de la guerre par les forces des Dominions ne fut annexé; ces territoires étaient simplement occupés militairement au nom de la Couronne. Durant la guerre

1. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 54. Il faut signaler que le Gouverneur général de l'Inde est muni de larges pouvoirs quant aux relations extérieures.

également, des actes de souveraineté à l'égard de vaisseaux neutres exigèrent aussi la sanction du Gouvernement impérial.

Un Gouverneur a-t-il, sans délégation spéciale, le pouvoir, de faire remise des peines prononcées par les Tribunaux¹? A première vue il semble qu'on doive répondre que ce pouvoir est implicitement contenu dans l'autorité exécutive. Mais on peut dire aussi que c'est là une haute prérogative que la Couronne ne peut être présumée déléguer qu'en termes exprès. Malheureusement il n'y a pas de décision authentique en cette matière. Au Canada, l'intention du Gouvernement impérial avait été de conférer au Gouverneur général le pouvoir de gracier les atteintes envers les lois provinciales; et ce pouvoir fut effectivement accordé dans les Lettres Patentes ou les instructions jusqu'en 1905, en dépit de l'anomalie qui était ainsi créée. Le même point de vue fut adopté par le Gouvernement du Dominion et la Cour suprême du Canada, qui soutint que la Couronne n'avait aucune part dans le Parlement ou le Gouvernement exécutif des Provinces. Mais le renversement de cette doctrine par le Conseil Privé² eut pour résultat immédiat que la Cour suprême du Canada soutint que la Législature d'Ontario avait qualité pour édicter une loi conférant

1. Cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, pp. 91-92.

2. *Maritime Bank of Canada, v. Receiver-General of New Brunswick*, 1892.

au Lieutenant-Gouverneur le pouvoir de pardon. Néanmoins la Cour suprême ne fut pas disposée à reconnaître aucune autre source de ce pouvoir en dehors de la délégation ou de la loi. Dans le Commonwealth, bien que les dispositions le concernant ne soient pas très explicites, il n'est pas douteux que le pouvoir de pardon est conféré au Commonwealth pour les atteintes envers ses propres lois, et aux Etats pour les atteintes aux lois des États.

Une autre question très discutée est celle de savoir si un Gouverneur a qualité pour accomplir sans délégation ou ratification postérieure un « acte d'état ». Ce problème fut soulevé dans l'affaire *Toy. v. Musgrave*¹ à propos d'un pouvoir plus particulier, celui d'exclure des étrangers, toute législation faisant défaut sur ce terrain. Le Chief-Justice de Victoria donna une réponse affirmative, mais le Conseil Privé trancha le procès de telle manière qu'aucune solution précise ne fut donnée au problème en question.

1. Cf. *infra* pp. 84 et ss.

CHAPITRE IV

Un des principes fondamentaux du Gouvernement du Royaume-Uni c'est que l'autorité exécutive qui appartient à la Couronne, ne peut être exercée par celle-ci que conformément à l'avis d'un ministre, c'est-à-dire que pour tout acte officiellement accompli par le Roi, un ministre doit être responsable. « Le Roi ne peut mal faire » et par conséquent, si une injustice a été commise, elle ne peut l'avoir été que par le ministre, au moyen duquel le Roi a agi, et qui doit répondre de son action devant la justice, soit au criminel, soit au civil.

La position du Lord-Lieutenant d'Irlande à cet égard était assimilée à celle du Roi dans le Royaume-Uni, c'est-à-dire qu'il ne pouvait être actionné devant les tribunaux irlandais, tant que duraient ses fonctions, pour aucun acte politique officiellement accompli par lui en sa capacité politique¹.

On pourrait concevoir une situation semblable pour le Gouverneur, puisqu'il est le représentant du Roi dans la colonie. Seulement il est aussi (au moins jusqu'à la Conférence de 1926) un fonctionnaire du gouvernement britannique nommé par lui, révocable par lui, soumis à ses ins-

1. Cf. Sullivan v. Spencer.

tructions. Sa situation par conséquent est toute différente. De bonne heure on l'admit que les Gouverneurs, très éloignés de la mère-patrie, pourraient abuser de leurs fonctions, si des sanctions n'étaient pas créées. Aussi les Gouverneurs peuvent-ils être poursuivis en Angleterre, en vertu d'anciens Acts de Guillaume III et de George III. pour toute atteinte aux lois anglaises ou locales¹. Ces Acts n'ont d'ailleurs pas été invoqués à l'encontre d'un Gouverneur depuis plus d'un siècle. En outre, et ceci est beaucoup plus important, un Gouverneur peut être poursuivi au civil devant les tribunaux du Dominion ou devant les tribunaux du Royaume-Uni pour tout acte injuste commis par lui. De telles poursuites ont eu lieu quelquefois dans ces dernières années².

Le Gouverneur n'est pas responsable pour les contrats qu'il peut conclure au nom de la Couronne, conformément à la règle que seul l'auteur principal d'un contrat peut être poursuivi³; mais, contrairement au principe adopté en Angleterre, la législation locale des Dominions autorise des poursuites directement contre

1. Cf. Keith, *Responsible Government in the Dominion*, p. 97.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 96.

3. En Angleterre, la position d'un fonctionnaire qui contracte au nom de la Couronne est régie par la Common Law, c'est-à-dire que le serviteur de la Couronne qui passe un contrat pour le Gouvernement ne saurait être déclaré personnellement responsable, parce qu'une personne ne peut être tenue pour responsable d'un contrat qu'elle a passé pour un autre. Mais d'autre part, comme la Couronne ne peut être poursuivie, elle n'est pas non plus directement responsable. La seule voie de recours possible est la pétition de droit, et comme celle-ci doit être revêtue du fiat royal, on voit que la Couronne est libre de la refuser. Cependant l'usage constitutionnel est d'accorder le fiat chaque fois qu'un cas d'injustice est démontré.

la Couronne, dans le cas de contrat. Ce privilège des poursuites s'étend même dans plusieurs Dominions aux actes injustes.

Les difficultés qui s'élèvent touchant les poursuites contre le Gouverneur à la fois en Angleterre et dans les Dominions sont accrues par ce fait que, d'après la loi anglaise, pour qu'une action en dommages puisse être intentée en Angleterre il faut que l'acte soit attaquant à la fois en vertu de la loi anglaise et en vertu de la loi du territoire sur lequel il a été commis. Par conséquent, si, par le moyen d'un Act d'indemnité, le caractère injuste de l'acte a été supprimé dans le Dominion, alors le fondement d'une poursuite en Angleterre disparaît. Ainsi dans l'affaire *Philipps v. Eyre*¹, qui avait eu pour cause la brutalité avec laquelle le Gouverneur Eyre avait réprimé une révolte de nègres à la Jamaïque, un Act d'indemnité avait été voté par la législature de l'île. Or, bien que cet Act eût reçu l'assentiment du Gouverneur dont l'action était attaquée, il fut néanmoins décidé qu'il était suffisant pour retirer aux procédés du Gouverneur tout caractère illicite et pour empêcher toutes poursuites civiles en Angleterre. Ce précédent a été régulièrement suivi pour éviter des réclamations envers les Gouverneurs après les périodes de lois martiales.

Aucun Act d'indemnité ne peut cependant empêcher

1. Cf. Forsyth, *Cases and Opinions on Constitutional Law*, pp. 55 et ss.

L'application d'une loi impériale établissant une peine criminelle, et un Gouverneur, responsable pour des exécutions accomplies sous la loi martiale, peut être poursuivi en Angleterre.

Cependant toutes ces dispositions n'ont plus guère de raison d'être, aujourd'hui que les Gouverneurs ont cessé d'être de « puissants despotes » pour devenir de simples « tampons ». Un Gouverneur agit normalement suivant l'avis ministériel, et dans de telles conditions, il paraît peu équitable qu'il risque d'être poursuivi pour ses actes. Il est souvent obligé de consentir à quelque acte illégal ou de caractère douteux, lorsque par exemple en temps de crise la loi martiale ou quelque mesure analogue est réclamée par son Gouvernement¹. S'il refusait de se conformer à une pareille demande, le Gouverneur encourrait une grave responsabilité; ses ministres pourraient démissionner, ce qui provoquerait une confusion générale; aucun ministère ne pourrait être constitué dans de pareilles circonstances, et en l'absence de troupes impériales pour le soutenir, le Gouverneur serait dans une situation désespérée. En outre² si toute la responsabilité d'un acte illégal était rejetée sur les ministres, cela serait plus

1. Il y a deux circonstances dans lesquelles un Gouverneur peut se trouver dans une situation particulièrement difficile : en ce qui concerne l'emploi des deniers publics (cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, pp. 180 et ss.) et la déclaration de la Loi Martiale (cf. Keith, *op. cit.*, pp. 190 et ss.).

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 98.

propre à les encourager à la prudence et à la modération que les dispositions actuelles grâce auxquelles ils peuvent dans une certaine mesure échapper à leurs responsabilités en arguant que le Gouverneur a concouru et donné son assentiment à l'acte en question.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

I

Lorsqu'une Colonie de la Couronne est élevée au rang de colonie à gouvernement représentatif, cette transformation ne diminue aucunement l'importance du rôle du gouverneur. Sans doute il doit désormais gouverner la colonie en prenant l'avis d'un Conseil et d'une législature, mais il n'en continue pas moins à se conformer aux instructions qu'il reçoit du Gouvernement britannique. Il y a en somme changement dans la forme, non dans le fond.

Au contraire quand une colonie dotée du régime représentatif acquiert le self-government il n'y a pas changement de forme. Le gouvernement continue en théorie à gouverner en prenant l'avis d'un conseil et d'une législature et au moyen de ministres choisis par lui. La seule différence est qu'il choisit ses ministres parmi le parti dominant au Parlement, et accepte leur avis quelle que puisse être sa propre opinion. Il continue

de communiquer avec le Gouvernement britannique, mais celui-ci cesse de lui envoyer des instructions (sauf lorsqu'il prend possession de sa charge, et ces instructions sont de pure forme). Ainsi donc l'évolution du gouvernement exercé par un représentant au gouvernement responsable n'est pas perceptible en théorie. En pratique, au contraire, elle s'impose à l'attention, car désormais le gouvernement est exercé, non pas suivant les vœux du Gouvernement britannique, mais selon les désirs de la majorité du Parlement du Dominion. Ici il n'y a pas changement dans la forme, mais il y a changement dans le fond.

Todd a fort bien montré comment se faisait la transition entre le gouvernement représentatif et le gouvernement responsable. Dans le système représentatif¹ : « La responsabilité du gouvernement repose absolument et exclusivement sur le gouverneur. Il est assisté, il est vrai, d'un comité exécutif, nommé par la Couronne et choisi parmi les principaux fonctionnaires administratifs de la colonie. Mais ces fonctionnaires, bien que comptables envers la Couronne de l'accomplissement fidèle de leurs devoirs de fonctionnaires, ne sont pas responsables, soit individuellement soit collectivement, du résultat de l'avis qu'ils peuvent donner au gouverneur. Il les consulte à son gré; et la responsabilité du gouvernement ne leur appartient en aucune manière.

1. Todd, *Parliamentary Government in the British Dominions*, p. 25-28.

Elle repose uniquement sur le gouverneur, qui est responsable seulement vis à vis de l'autorité suprême de l'Empire. » Lorsque le besoin se fit sentir de modifier le gouvernement des colonies britanniques, la réforme devait s'opérer sans tâtonnements puisque le modèle du gouvernement parlementaire existait en Angleterre et que les colonies étaient déjà dotées d'assemblées représentatives. Il ne s'agissait pas, nous l'avons dit, d'un changement formel de leur constitution, mais d'un simple déplacement de pouvoirs en faveur de ces Assemblées. Par conséquent, il n'était pas besoin de mesures législatives pour réaliser cette transformation. Ainsi le gouvernement anglais une fois autorisé en 1880 à appliquer les principes du gouvernement responsable au Canada se contente de donner aux gouverneurs de nouvelles instructions. « Le seul changement positif dit Todd¹, dans les instructions royales sur l'introduction du gouvernement responsable dans une colonie fut de stipuler qu'à l'avenir les membres du Conseil exécutif seraient nommés sous la condition de résigner leurs fonctions dès que la confiance de la branche populaire de la législature leur ferait défaut. Mais comme conséquence de ce transfert virtuel de pouvoirs d'un exécutif irresponsable à un exécutif responsable, le gouvernement impérial abandonnait l'exercice du patronage local, et les nominations aux diverses fonctions dans la colonie

1. Todd, *op. cit.*, p. 28.

passaient des mains du Gouverneur dans celles du Conseil exécutif ou « ministre responsable ».

D'ailleurs cette transformation dans le rôle du gouverneur, consécutive à l'adoption du régime parlementaire, n'alla pas sans résistances de la part du gouvernement britannique. C'est le Canada qui le premier fut doté du gouvernement responsable, c'est lui aussi qui eut le premier et le plus à lutter pour l'introduction de ce régime d'abord, pour son maintien ensuite. Un bref aperçu des débuts du gouvernement responsable au Canada n'est pas inutile pour mettre en lumière la place qu'occupèrent les gouverneurs généraux du Canada dans la lutte pour le gouvernement responsable.

En 1837 une révolte à main armée avait éclaté parmi les Canadiens français. Cette révolte d'ailleurs s'étendit même à certaines parties du Haut-Canada colonisé presque exclusivement par l'élément anglais; ce qui prouve que la question de race n'était point la seule cause du conflit, qu'il convenait d'attribuer surtout à la constitution politique défectueuse accordée au Canada. Aussi, lorsque, la révolte ayant été étouffée, Lord Durham fut envoyé comme haut-commissaire « pour le règlement de certaines questions relatives au futur gouvernement des deux provinces », celui-ci, dans un rapport resté fameux, démontra que la véritable cause de la situation consistait dans le système suranné qui aboutissait à dresser en face d'une Assemblée politique élue, représentant vraiment les intérêts de

la population, un pouvoir exécutif irresponsable devant elle et qui n'était pas lié pratiquement par ses décisions. « Il n'est pas nécessaire, disait Durham¹, d'apporter des changements aux principes du gouvernement, ni d'inventer une nouvelle doctrine constitutionnelle, pour trouver le remède qui ferait disparaître complètement les désordres actuels. Il suffirait à cet effet de suivre fermement les principes de la constitution anglaise et d'introduire dans le gouvernement de ces grandes colonies ces sages dispositions qui peuvent seules assurer l'harmonie et l'efficacité dans le jeu des institutions représentatives... Quand un ministre a cessé de posséder une majorité parlementaire sur les grandes questions politiques, il doit immédiatement disparaître... Le gouverneur colonial devrait avoir pour instructions d'assurer le concours de l'Assemblée à sa politique en plaçant à la tête de son administration des hommes qui disposeraient de la confiance d'une majorité, et être avisé à n'avoir à compter sur aucune aide de la métropole dans toute contestation avec l'Assemblée qui ne toucherait pas directement aux relations entre la mère-patrie et les colonies. » Lord Durham préconisait, en outre, l'union des deux Canada, afin de ne pas laisser se perpétuer l'antagonisme des deux races, comptant sur l'exercice régulier des libertés politiques accordées pour effacer tout souvenir des luttes et des rivalités

1. *Report on affairs of British North America*, pp. 204 et ss.

anciennes. Malgré les attaques dont ces conclusions furent l'objet, en dépit de la disgrâce même de Lord Durham, le Cabinet anglais fit voter par le Parlement un bill qui réunissait les deux provinces du Canada. Un même Parlement était attribué aux deux provinces avec une représentation égale pour chacune d'elles. Telle fut la seule réforme opérée par voie de législation impériale. Quant à l'établissement du régime parlementaire tel qu'il fonctionnait en Angleterre, il fut réalisé par de simples instructions adressées au gouverneur lui recommandant de placer à la tête des départements gouvernementaux des hommes investis de la confiance de l'Assemblée locale¹.

A l'origine le gouvernement britannique s'efforça de mettre certaines entraves au développement du gouvernement responsable, et naturellement, il se servit à cet effet du gouverneur général, son représentant. Celui-ci devint par conséquent le centre de la lutte, et l'histoire de cette lutte se lit fort bien dans les dépêches échangées entre les Gouverneurs généraux et les Secrétares d'Etat aux colonies. Le point de vue du gouvernement britannique est parfaitement exprimé dans une dépêche adressée par lord Russel, secrétaire aux colonies, à lord Sydenham, le gouverneur général envoyé au Canada pour mettre en application les principes proposés par Lord Durham. Russel prétendait que le Gouverneur général ne pouvait remplir le rôle

1. Cf. Todd, *op. cit.*, p. 76.

qui lui était assigné par Durham, c'est-à-dire qu'il ne pouvait agir dans les affaires purement canadiennes uniquement selon l'avis des ministres canadiens, sans devenir « un souverain indépendant » et cesser d'être un fonctionnaire britannique subordonné¹. Sydenham accomplit ses instructions à la lettre. Au lieu d'agir comme un monarque constitutionnel, il s'efforça de combiner et d'exercer en même temps les rôles de Gouverneur général et de Premier ministre. Son successeur, sir Charles Bagot, céda au contraire aux réclamations de l'Assemblée, qui exigeait l'application stricte du gouvernement responsable. Le résultat, ce fut l'envoi d'un sévère memorandum par Lord Stanley, successeur de Lord John Russel au Colonial Office; d'après celui-ci, la position du gouverneur général colonial à l'égard de ses ministres différait essentiellement de celle de la Couronne vis-à-vis du Cabinet britannique. « La Couronne, écrivait Stanley² agit ouvertement et exclusivement d'après l'avis de ses ministres, et n'a pas d'opinions politiques personnelles. Vous, vous devez agir de concert avec votre Conseil exécutif, mais la décision

1. Russel à Sydenham, 14 octobre 1839 : « Il ne semble pas que vous puissiez soumettre le Conseil exécutif du Canada à la responsabilité qui est justement exigée des ministres du pouvoir exécutif de ce pays. Le Gouverneur du Canada ne possède pas cette situation élevée et inattaquable qui est celle du souverain de ce pays. C'est un gouverneur qui reçoit des instructions de la Couronne sous la responsabilité du Secrétaire d'Etat. Il y a une différence évidente et absolue entre l'exécutif de ce pays et l'exécutif d'une colonie ». Cité par Kennedy, *Documents on the Canadian Constitution*, p. 478. Voir aussi Egerton and Grant, *Canadian Constitutional Documents*, pp. 266-270.

2. Dépêche de décembre 1842, citée dans Morison, *British Supremacy and Canadian Self Government*, 1839-54, pp. 152-153.

ultime n'appartient qu'à vous-même; non seulement vous avez le droit d'émettre une opinion, mais encore vous êtes le pouvoir suprême et irresponsable, excepté envers le Gouvernement britannique, pour tous les actes que vous accomplissez en votre capacité exécutive. » Le fonctionnaire énergique et sûr qu'il fallait au Colonial Office pour mettre en pratique, à la barbe de l'Assemblée canadienne, cette véritable caricature du gouvernement responsable tel que l'avait compris Durham, fut Lord Metcalf. En exécutant à la lettre les instructions de Stanley, en dépit de l'opposition de l'Assemblée canadienne, Metcalf faillit provoquer un désastre. Il fut évité par l'arrivée au Colonial Office, en 1846, de Lord Grey et par l'introduction au Canada, entre 1847 et 1854, du gouvernement responsable par le plus sage et le plus grand des Gouverneurs généraux, Lord Elgin. Avec celui-ci, le gouvernement responsable au Canada va sortir de la période des hésitations. Lord Elgin était muni d'instructions formelles de lord Grey en vue de faire fonctionner le régime parlementaire. Lord Grey s'exprimait dans les termes suivants¹ : « J'ai à vous recommander de vous abstenir de changer votre Conseil exécutif avant qu'il ne devienne parfaitement clair qu'il est incapable avec l'aide loyale qu'il a le droit d'espérer de vous, de mener le gouvernement d'une façon satisfaisante et de s'imposer à la confiance de la

1. Cf. Egerton, *Origin and growth of English Colonies*, p. 171.

législature: » Lord Elgin suivit exactement ces instructions et on peut dire que de lui date le jeu normal du gouvernement responsable au Canada¹.

En 1848, le gouvernement responsable fut introduit dans les provinces maritimes, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick. L'île du prince Edouard l'obtint en 1851, Terre-Neuve en 1854. Quant aux colonies d'Australie, par suite de leur formation récente et de leur développement rapide, elles n'eurent pas longtemps à attendre avant d'être dotées du gouvernement responsable. Par la façon dont celui-ci leur fut accordé, elles forment un contraste frappant avec le Canada. Loin d'avoir à subir des épreuves pénibles pour obtenir des institutions parlementaires, elles se les virent offrir par le Gouvernement britannique. C'est que d'une part, vers 1850, l'idée de l'autonomie des colonies avait fini par être acceptée chez les hommes de la métropole; d'autre part, le gouvernement responsable ayant fait ses preuves au Canada il n'y avait pas de raison pour craindre son introduction dans les autres colonies. Aussi, dès que les colonies d'Australie furent suffisamment peuplées et développées, le gouvernement de Lord John Russel leur fournit le moyen de se gouverner de la même façon que le Canada. C'est dans cet esprit qu'il fit voter l'Act du 5 août 1850 connu sous

1. On trouvera un excellent récit de cette période critique de 15 années que nous avons brièvement résumée et qui va de 1839 à 1855 dans Morison, *op. cit.*; il considère cette période comme « la plus importante dans l'histoire de l'Empire britannique moderne » (p. 6).

le nom de « Australian Colonies Government Act », qui accordait aux colonies le droit de réformer elles-mêmes leur constitution. Ce texte essentiel les mettait sur la voie du gouvernement responsable qui ne devait pas tarder en effet à leur être appliqué¹.

II

Ainsi vers 1850, dans les colonies canadiennes et australiennes, les principes du gouvernement responsable sont établis, la règle en vertu de laquelle le Gouverneur doit se conformer aux avis de ses ministres est acceptée et suivie.

Cependant cette règle fut assez longtemps encore tenue en échec dans la rédaction des lettres patentes et des instructions. C'est ainsi qu'au Canada les instructions délivrées au Gouverneur-général non seulement lui accordaient des pouvoirs complètement tombés en désuétude², mais encore contenaient des clauses tout à fait critiquables, touchant les rapports du Gouverneur avec le Conseil Privé : elles disposaient, par exemple que le Gouverneur peut présider le Conseil Privé, qu'il n'a pas besoin de consulter celui-ci pour les questions peu importantes ou urgentes,

1. Pour l'histoire du gouvernement responsable en Australie, cf. Quick and Garran, *op. cit.*, p. 35 et ss.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 110.

enfin qu'il a le pouvoir discrétionnaire de ne pas se conformer aux avis de son Conseil, lorsqu'il le juge convenable. Ces clauses furent vivement critiquées par Edward Blake, ministre de la Justice du Canada, dans un mémorandum qu'il rédigea en 1875 et qui occupe une place essentielle dans l'histoire du développement constitutionnel du Canada¹. Il fit remarquer qu'en fait au Canada le Gouverneur ne présidait jamais le Conseil privé, sauf en certaines occasions de pure cérémonie; et que les avis du Conseil lui étaient simplement adressés pour approbation, certains points étant seulement discutés entre le Gouverneur-général et le Premier Ministre si c'était nécessaire. Il s'attaqua ainsi à la clause dispensant dans certains cas le Gouverneur-général de l'obligation de consulter son Conseil, la règle étant que le gouvernement devait être exercé d'après l'avis ministériel. Enfin ses plus importantes critiques portèrent sur la disposition stipulant que le Gouverneur-général pouvait normalement être en désaccord avec ses Ministres. Il admettait qu'il ne pouvait y avoir d'objections à la clause en question si elle visait simplement à investir le Gouverneur général des pleins pouvoirs constitutionnels qu'aurait eus Sa Majesté si elle eût régné personnellement. « Le Gouverneur-général, écrivait Blake², a incontestablement le droit de refuser de se con-

1. Cf. Kennedy, *op. cit.*, p. 342 et ss.

2. Cité par Keith, *op. cit.*, p. 112.

former aux conseils que ses Ministres lui donnent; ceux-ci doivent alors ou bien accepter les vues du Gouverneur et en devenir responsables, ou laisser la place à des successeurs prêts à adopter cet ordre d'idées ». Mais les termes de la clause visée peuvent faire songer à un acte accompli en opposition avec l'avis d'un Ministre. Or « c'est un principe que le Gouverneur doit agir par l'intermédiaire de ses Ministres et que ceux-ci sont responsables de ses actes ». Par conséquent » le pouvoir discrétionnaire du Gouverneur ne peut être exercé que dans des cas tout à fait exceptionnels où, étant donnée l'existence d'un intérêt impérial réellement opposé aux intérêts canadiens, il faut admettre qu'une pleine liberté d'action n'appartient pas au peuple du Canada ». Dans tous les autres cas, le Gouverneur doit agir d'après l'avis de ses Ministres. Blake appliqua cette règle notamment à l'exercice de la prérogative de pardon. Les instructions royales autorisaient le Gouverneur à accorder ou à refuser la grâce sans tenir compte de l'avis reçu des Ministres. C'est ainsi qu'en 1861 sir Edmund Head donna un ordre de sursis en faveur d'un nommé Patterson, contre le gré du gouvernement canadien. De même en 1875, le comte Dufferin, de son propre mouvement, commua la sentence capitale prononcée contre Ambroise Lépine¹. Cette manière d'agir privait

1. En 1870 le Parlement canadien avait créé une nouvelle province dans les territoires du Nord-Ouest sous le nom de Manitoba. L'établis-

les Ministres, même dans les affaires purement locales, du contrôle qu'ils doivent exercer sur toute l'administration de la chose publique. Blake demanda également que le Gouverneur-général fût tenu de donner son assentiment à tout bill voté par le Parlement canadien, la Couronne conservant le droit de désaveu dans un intérêt impérial. Ainsi Blake fut le premier à exprimer aussi clairement¹ la conception du Canada nation autonome dont les droits ne devaient être limités que dans des cas exceptionnels où son caractère d'Etat dépendant donnait au Gouvernement impérial le droit d'intervenir.

Les critiques formulées par Blake furent pour la plupart approuvées par le Gouvernement britannique, et lors de la nomination du marquis de Lorne aux fonctions de Gouverneur-général du Canada en 1878, les instructions qui lui furent délivrées² consacrèrent cette approbation.

En ce qui concerne la prérogative de grâce, l'on

sement de cette nouvelle province fut suivi d'un soulèvement armé parmi une partie de la population. Il y eut du sang répandu. La paix une fois rétablie, un des chefs de cette rébellion, Lépine, fut condamné à mort par les tribunaux civils sous l'inculpation de haute trahison. Là-dessus, lord Dufferin, le Gouverneur-général du Canada, sans consulter ses ministres, en exerçant une prérogative personnelle, commua la sentence de mort en une sentence de travaux forcés pour deux ans. Cette affaire fit beaucoup de bruit et fut le point de départ de la campagne menée par Blake.

1. « Aucune dépendance de la Couronne britannique, écrivait Blake, n'a droit à une aussi grande application des principes de la liberté constitutionnelle », cité par Kennedy, *op. cit.* p. 343.

2. On trouvera le texte de ces instructions dans Kennedy, *Documents of the Canadian Constitution*, pp. 698-699.

admit que le Gouverneur-général devait dorénavant se conformer à la volonté de ses Ministres. Puis furent effacées certaines dispositions jugées désormais inutiles, telles que la clause qui autorisait le Gouverneur à agir dans certains cas contrairement à l'avis de ses Ministres, et la clause aux termes de laquelle certaines dispositions de bills doivent être réservées par le Gouverneur-général à l'appréciation impériale.

L'objet du nouveau système est en somme de laisser au ministre canadien pleine liberté d'action dans les questions qui regardent le Dominion du Canada, tout en permettant au Gouverneur-général d'exercer ses prérogatives quand les intérêts de l'Empire sont en jeu. Mais même dans cette dernière hypothèse il a paru à Blake impossible de formuler des règles prévoyant la conduite ou limitant l'initiative du Gouverneur général : « La vérité, dit-il, est que les intérêts de l'Empire dans notre système colonial actuel, doivent être protégés et garantis, en matière de pouvoir exécutif, non par un texte, par exemple par les instructions d'un Gouverneur (ce serait pratiquement impossible ou plutôt nuisible), mais par une bonne entente réciproque et par une idée juste que doivent se faire des intérêts de l'Empire les conseillers canadiens de Sa Majesté; la Couronne retenant nécessairement tous ses droits et tous ses pouvoirs constitutionnels pour les exercer au besoin dans toutes les circonstances où les garanties ordinaires feraient dé-

faut.» En conséquence Blake avait suggéré d'omettre toute clause impérative ou limitative dans les instructions royales destinées aux Gouverneurs-généraux du Canada. Le British North America Act, définissant et régularisant l'exercice des pouvoirs qui appartiennent au Gouverneur-général déclare expressément qu'ils sont « en conformité avec les principes du Royaume-Uni ». Cette affirmation, suivant Blake, devait suffire à déterminer les caractères de l'autorité du gouverneur, sous la réserve de toute autre instruction postérieure générale ou spéciale que la Couronne pourrait formuler dans le cas où les circonstances rendraient désirable quelque modification de ses pouvoirs. Ces propositions avancées par Blake furent dans leur ensemble acceptées par le Gouvernement britannique et adoptées dans les nouvelles instructions.

Il restait à les faire admettre dans les instructions destinées aux autres colonies autonomes, et notamment aux colonies australiennes. Ce fut l'œuvre de Georges Higinbotham, d'abord Attorney-Général, puis Chief Justice de Victoria. Dans une lettre portant la date du 28 février 1887 et adressée au Secrétaire d'Etat pour les colonies, sir Henry T. Holland (plus tard lord Knutsford), il résuma les idées qu'il avait soutenues pendant longtemps sur l'inconstitutionnalité de certaines clauses des instructions adressées aux gouverneurs australiens¹. Il estimait que les pouvoirs géné-

1. On lira le memorandum de George Higinbotham dans Morris,

raux du Gouverneur et de l'exécutif local n'avaient pas leur origine dans une délégation de la Couronne, mais dans le statut constitutionnel de la colonie, qui établissait nettement que le Gouverneur ne pouvait exercer ses pouvoirs que par l'intermédiaire de ses Ministres. En d'autres termes, le gouvernement responsable fut établi par la loi. Il s'ensuivait que les lettres patentes conférant d'une manière générale ou spéciale certaines attributions du pouvoir exécutif local étaient superflues et toute instruction relative au mode d'exercice de ces pouvoirs était contraire à la Loi et violait les principes du gouvernement responsable.

Higinbotham (comme d'ailleurs Blake) établissait une distinction absolue entre les deux aspects des fonctions du Gouverneur. Pour certaines affaires, comme le contrôle des forces militaires et navales de Sa Majesté ou les relations avec les Etats étrangers, le Gouverneur était responsable envers le Gouvernement impérial, sans que le statut constitutionnel fût à considérer. Mais, par ailleurs, la création du gouvernement responsable signifiait « l'investiture dans le représentant de la Couronne, dès sa nomination et en vertu du statut, de tous les pouvoirs et prérogatives de la Couronne nécessaires à la conduite des affaires locales et à l'administration de la justice ». Ces pou-

Memoir of George Higinbotham, pp. 209 et ss. Cf. aussi Quick et Garran, *Annotated Constitution of the Australian Commonwealth* qui en donne des extraits, p. 396; et la longue analyse de Keith dans *Responsible Government in the British Dominions*, pp. 114 et ss.

voirs et ces prérogatives étaient donc transférés au Gouverneur et il n'appartenait plus à la Couronne de conférer à celui-ci par lettres patentes, en dehors du statut, des pouvoirs à l'égard du gouvernement interne du Dominion. Ils dérivait uniquement du statut et ne pouvaient être exercés par le Gouverneur que sur l'avis de ses Ministres, exactement comme par le Roi en Angleterre; aucune intervention du dehors ne devait être admise. C'est sur ces idées générales qu'Higinbotham faisait reposer toute sa critique des lettres patentes, elles accordaient au Gouverneur des pouvoirs déjà conférés par la Loi, et visaient à subordonner l'exercice de ces pouvoirs par le Gouverneur aux instructions de la Couronne, ce qui était illégal. Ces instructions furent naturellement également condamnées par Higinbotham. Il s'attaqua par exemple à la clause qui ordonnait au Gouverneur de consulter son Conseil exécutif; à première vue, elle pouvait sembler conforme aux principes du gouvernement responsable; mais, remarquait Higinbotham, ou bien il fallait donner au mot Conseil exécutif, son sens le plus large, alors on englobait dans le Conseil exécutif même les anciens ministres et la clause n'avait plus de sens; ou bien il fallait prendre le mot comme synonyme de Cabinet des Ministres, alors la clause devenait tout à fait inutile, car la nécessité de consulter les ministres était déjà posée par le statut; en outre on pourrait interpréter cette clause comme obligeant

les ministres à donner leur avis même dans les questions ne les concernant pas, c'est-à-dire dans celles d'intérêt impérial. Une autre chose permettait au Gouverneur d'agir contrairement à l'avis de ses conseillers; Higinbotham la dénonça comme étant une menace envers les Ministres et envers le Gouverneur lui-même. Il critiqua encore, parmi d'autres, la clause autorisant le Gouverneur à exercer selon son propre jugement la prérogative de grâce.

Ces idées qu'il avait exprimées officieusement dans son mémorandum de 1887, Higinbotham les reprit tout au long dans son jugement sur le fameux procès *Toy v. Musgrave*. Un navire britannique était arrivé à Melbourne avec un transport d'émigrants plus nombreux que celui qui pouvait être admis d'après le système du quantum de la loi victorienne. Le fonctionnaire compétent, Musgrave, reçut alors du Ministre responsable, c'est-à-dire du Commissaire au Commerce et aux Douanes, l'ordre de refuser l'autorisation de débarquer à tout chinois qui ne serait pas sujet britannique. Là-dessus, l'un de ceux-ci, Toy, intenta une action contre Musgrave. Dans le procès, la défense produisit deux arguments. Elle soutint d'abord que la décision prise avait été la conséquence d'un « Acte d'Etat », exercé par le Ministre compétent. En second lieu elle affirma que parmi les prérogatives de la Couronne figurait le droit d'exclure les étrangers et que ce pouvoir appartenait au Gouverneur qui

devait l'exercer par l'intermédiaire d'un Ministre; c'est ce qui s'était produit. La majorité de la Cour suprême estima que le Gouverneur de Victoria n'avait pas le pouvoir d'exercer la prérogative en question, c'est-à-dire de refuser l'entrée du territoire à des étrangers, car les seuls pouvoirs appartenant au Gouverneur étaient ceux désignés par les lettres patentes ou les instructions, et celui-là n'y était pas visé¹,

Sur ce point Higinbotham se sépara de la Cour et soutint que dans une colonie le pouvoir exécutif ne reposait sur aucune concession spéciale émanant des lettres patentes, de la Commission ou des instructions, mais que le gouvernement de Victoria avait légalement² « le droit et le devoir, soumis à l'approbation du Parlement, et sous réserve de toute loi ou traité liant la Couronne, le Gouvernement et le Parlement de Victoria, de faire tous les actes et de prendre toutes les dispositions nécessaires ou utiles pour une bonne administration de la justice, pour la conduite des affaires publiques, et pour la sécurité, la tranquillité et le bien-être du peuple de Victoria ». L'au-

1. La sentence rendue par la Cour suprême de Victoria dans l'affaire *Toy v. Musgrave* fut cassée par le Conseil Privé. Celui-ci d'ailleurs, pour motiver sa décision, se borna à affirmer qu'un étranger n'avait aucun droit garanti par une action de pénétrer sur le territoire britannique, et que, par conséquent, le navire ayant amené plus d'immigrants que le maximum prévu par la loi ne l'autorisait, il n'y avait aucune raison d'en admettre un excédent. Mais le Conseil Privé évita de trancher la question essentielle, celle de la prérogative du Gouverneur et des sources de cette prérogative.

2. Cf. Moore, *The Constitution of the Commonwealth of Australia* P. 300.

torité du pouvoir exécutif à Victoria était, dans sa propre sphère, exactement la même que celle du Gouvernement impérial au Royaume-Uni.

Un des résultats immédiats des critiques si vigoureuses formulées par Higinbotham fut, qu'après avoir consulté les juristes britanniques, Sir H. Holland modifia en juin 1888 la rédaction des instructions au Gouverneur de Victoria pour les mettre plus en conformité avec l'état de choses existant. Bien plus, un des derniers actes officiels de sir H. Holland (devenu, lord Knutsford), qui abandonna ses fonctions en 1892 fut la promulgation d'un nouveau projet d'instructions royales pour la conduite des gouverneurs coloniaux, à l'usage des colonies d'Australie, de Nouvelle-Zélande et de Terre-Neuve. C'est en se référant à cet important événement qu'on a pu écrire¹ « le progrès était immense; pour la première fois le gouvernement responsable est reconnu; pour la première fois l'instruction est donnée au Gouverneur d'adopter les avis de ses Ministres; alors que jusque-là les instructions semblaient admettre qu'il devait examiner avec soin ces avis et être prêt à les repousser² ».

1. Cf. Morris, *op. cit.* p. 202, cité dans Quick et Garrahan, *op. cit.* p. 393.

2. Keith, p. 117, s'élève contre la séparation trop stricte que fait Higinbotham entre la sphère locale et la sphère impériale; il n'admet pas qu'il résulte du statut que dans la première de ces sphères, le gouverneur doive obligatoirement se conformer aux avis de ses ministres et ne jamais recevoir d'instructions de la Couronne.

D'ailleurs le point de vue si absolu de Higinbotham ne fut pas entièrement admis par le Gouvernement impérial; la preuve, c'est que Riginbotham, lorsque l'occasion se présenta, ne fut pas appelé à remplacer le gouverneur de Victoria, comme c'était la coutume pour les Chief Justice; cf. Dilke, *Problems of Greater Britain*, v. p. 224.

III

La position du gouverneur vis-à-vis de ses ministres est donc semblable aujourd'hui à celle du Roi vis-à-vis de son Cabinet. Pourtant il est nécessaire de faire encore à cet égard quelques restrictions. D'une part, le gouverneur ne possède pas la même autorité morale que le Roi : sa situation se ressent du caractère temporaire de sa nomination, de son manque de familiarité avec les conditions locales, de l'absence de cet éclat qui entoure nécessairement la personne d'un souverain héréditaire dans une société riche de traditions historiques. Mais si le gouverneur a moins d'influence que le Roi, il a par contre plus de pouvoirs : ainsi, tandis qu'en Angleterre le Roi ne peut refuser la dissolution de la Chambre des Communes lorsque celle-ci est réclamée par le Premier Ministre, dans les Dominions, les usages constitutionnels permettent au Gouverneur de ne pas faire droit à pareille demande, s'il estime qu'elle est formulée simplement dans l'intérêt électoral d'un parti, et non pour mettre fin à une situation politique troublée ou obscure; pareillement, le Gouverneur possède le droit de renvoyer un ministre, droit qui n'appartient pas à la Couronne.

Voyons d'abord quel est le rôle politique véritable

du Gouverneur. Pour certains auteurs, le Gouverneur ne serait qu'un simple représentant décoratif de la Métropole, dépourvu de toute influence politique. « Un Gouverneur est désormais politiquement un zéro, écrit Goldwin Smith¹, il tient une petite cour; le champagne coule sous son toit; il reçoit des adresses civiques et y fait de flatteuses réponses; mais il a perdu tout pouvoir, non seulement d'initiative; mais aussi de contrôle salutaire. » L'opinion de cet auteur fut largement influencée par les événements qui s'étaient passés au Canada en 1873, lorsque le Gouverneur Général fut dans l'impossibilité d'éviter le scandale des chemins de fer du Pacifique, et en 1891 lorsque Sir John Macdonald obtint une dissolution dans un intérêt de parti. A l'opposé de cette doctrine il y a celle de Todd; celui-ci soutient que le Gouverneur est essentiellement un agent politique; il le considère comme une sorte de génie bienveillant présidant aux destinées du pays et exerçant la même influence que celle qu'il attribue au souverain en Angleterre². « Le changement graduel et capital que la génération présente a vu s'accomplir dans les relations entre l'autorité exécutive des colonies à self-government de l'Empire britannique et le peuple représenté par des législatures locales, a conduit à cette opinion qu'un Gouverneur constitutionnel n'a

1. Cité par Keith, *op. cit.*, p. 105.

2. Todd, *op. cit.*, p. 33.

plus à remplir aucun rôle politique, en dehors de ses pouvoirs purement formels et décoratifs. Cette idée a été fortifiée par l'affirmation erronée que le souverain lui-même dont le Gouverneur tient sa commission a cessé d'être un pouvoir dans l'état ». D'après Todd, la Couronne a au contraire conservé en Angleterre un rôle prépondérant : c'est là une des idées dominantes de son ouvrage sur le Gouvernement Parlementaire en Angleterre. « Dans la transformation graduelle, mais presque complète, y écrit-il¹, qu'a subi l'office royal, depuis la substitution du gouvernement parlementaire au gouvernement personnel, les fonctions de la royauté sont restées aussi vivantes, sinon aussi visibles qu'auparavant. Aujourd'hui elles s'accomplissent principalement par l'exercice d'une influence directe et personnelle sur l'œuvre entière du gouvernement ». Cette idée que se fait Todd du rôle de la Couronne est certainement excessive; et par conséquent de même qu'il exagérerait l'autorité royale, de même il devait sur-estimer l'autorité du Gouverneur. Mais en outre l'opinion soutenue par Todd est sujette à une seconde critique : c'est qu'il est impossible d'assimiler complètement le rôle politique du Gouverneur à celui du Roi. Parlant de l'influence du Roi à l'égard de ses Ministres, Todd cite ces paroles

1. Todd, *Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre*, p. 160; cf. aussi p. 155 et p. 163.

du Prince Albert¹. « Les ministres changent et, en quittant le pouvoir, ils perdent les moyens d'information dont ils disposaient auparavant; le souverain demeure, et, pour lui, la source d'informations subsiste. Le ministre le plus patriote doit penser à son parti; c'est pourquoi son jugement est souvent légèrement obscurci par des considérations personnelles. Le souverain constitutionnel, au contraire, n'est pas exposé à de pareilles difficultés. Chef permanent de la nation il n'a qu'à considérer ce qui lui paraît être le bien du pays et son honneur; les connaissances qu'il accumule, l'expérience, le calme, le jugement pondéré qu'il possède, pèsent toujours d'un grand poids dans les conseils qu'il donne au ministère du jour, sans distinction de parti ». Voilà des termes qui ne peuvent point s'appliquer au Gouverneur d'un Dominion. Celui-ci n'est pas le « chef permanent d'une nation », souvent il ne possède ni les connaissances, ni l'expérience du Roi en Angleterre. Le Gouverneur n'est pas indépendant, il a un supérieur, le Secrétaire d'Etat aux colonies, il est soumis à son contrôle, il peut être rappelé. Par conséquent, il ne peut avoir le même prestige que la Couronne, il ne peut non plus exercer la même autorité morale sur ses ministres. Cependant l'influence du Gouverneur demeure considérable. Seulement elle varie beaucoup selon ses

1. Paroles du Prince Albert consignées dans Martin, *Prince Consort*, v. 2, p. 159, citées par Todd, *op. cit.*, pp. 160-161.

capacités et sa force de caractère. S'il est habile et capable, il aura un large champ d'influence, car il a droit en principe de la part de ses ministres à la même considération que le Roi. Il doit être informé de toutes les affaires importantes, et il peut toujours faire des objections, critiquer, suggérer, obtenir des modifications, même dans le domaine de la politique purement locale. Et à côté de son rôle politique proprement dit le Gouverneur a également un large champ d'action dans le domaine social et dans le domaine des sciences, des arts et des lettres¹. Si le Gouverneur est depuis longtemps en fonction, ses avis peuvent acquérir beaucoup de poids, surtout si les ministres ont peu d'expérience. Etre le guide des ministres, apaiser par ses conseils ou ses remontrances les luttes des partis c'est là le rôle essentiel du Gouverneur. Des hommes comme lord Elgin autrefois ont fait beaucoup pour faciliter les débuts du Gouvernement responsable. Et aujourd'hui que le Gouverneur n'est plus le représentant du Gouvernement britannique, mais seulement le souverain local, ce rôle de Gouverneur demeure, il est même facilité.

Cependant, il reste un dernier obstacle qui est en train de disparaître, à la bonne entente entre Gouverneur et Ministres : c'est le droit du Gouverneur de ne pas suivre en certaines circonstances l'avis de

¹ I. Keith, *op. cit.*, p. 107.

ses Ministres, c'est notamment le pouvoir qu'il a de s'opposer à une dissolution du Parlement.

Aussi longtemps que subsistera ce droit, selon Keith, se maintiendra une certaine défiance des Ministres vis-à-vis du Gouverneur. Comment expliquer ce pouvoir discrétionnaire du Gouverneur, et n'a-t-il pas une tendance à disparaître? Pendant longtemps il y a eu des différences importantes entre le fonctionnement des institutions politiques des Dominions et celui des institutions de l'Angleterre. Leur identité n'existait qu'à la surface. Le jeu des institutions politiques de la Grande-Bretagne se trouve en réalité facilité, d'abord par la constitution des partis solidement organisés, et ayant un programme politique bien défini, ensuite par l'existence d'un personnel politique spécialement préparé par sa pratique des affaires, son origine et ses traditions à assumer la charge des intérêts publics. Ces conditions ne se retrouvaient point aux Colonies. Longtemps privés à peu près de tout souci de politique extérieure par la tutelle de la mère-patrie, les hommes d'Etat coloniaux, bien que non dépourvus de talent, voyaient trop souvent leur horizon limité à des questions d'intérêt purement local auxquelles ils n'étaient que trop portés parfois à attacher une importance exagérée. Cette situation se trouvait encore aggravée par le défaut d'éducation politique des dirigeants nés depuis peu à la vie publique. Il en est résulté que pendant longtemps il n'existait pas dans les colonies dotées

• du self-government de partis politiques à programme bien tranché. Fondés sur des questions de personnes et des intérêts de clocher, ils se formaient et se défaisaient avec une rapidité sans exemple dans les gouvernements parlementaires. Dans ces conditions il était nécessaire que le Gouverneur, tout en s'abstenant d'intervenir dans les querelles des partis, jouât le rôle d'arbitre impartial, et à ce titre possédât en particulier le droit de s'opposer à une demande de dissolution lorsque celle-ci était formulée simplement dans l'intérêt électoral d'un parti.

Mais il faut reconnaître qu'actuellement, ce pouvoir arbitraire du Gouverneur n'a plus de raison d'être, surtout dans les grands Dominions; leurs institutions politiques fonctionnent aussi normalement que celles du Royaume-Uni, leurs partis sont aussi nettement tranchés, et leurs hommes d'Etat souvent aussi éminents; il suffit de citer des noms comme ceux de Sir Wilfrid Laurier et de M. Mackenzie King au Canada, de M. Bruce en Australie ou du Général Smuts en Afrique du Sud. Aussi rien d'étonnant à ce qu'en Australie, dès 1914, la coutume britannique ait été entièrement adoptée : depuis lors, les Gouverneurs Généraux se sont toujours conformés aux conseils de leurs ministres, en particulier ils ont toujours accordé les dissolutions qui leur étaient demandées. Et au Canada, lorsque, en 1926, le Gouverneur-Général Lord Byng, refusa une dissolution à M. Mackenzie King,

puis en accorda une à son successeur, M. Meighen. L'émotion soulevée fut immense et aux élections générales la réprobation du peuple éclatante. Il semble que ces événements n'aient pas été étrangers à la définition qui fut donnée à la conférence de 1926 de la fonction du Gouverneur-Général d'un Dominion : « Celui-ci doit occuper à tous égards dans le Dominion la même situation, par rapport à l'administration des affaires publiques, que celle occupée par Sa Majesté le Roi en Grande-Bretagne. » Il est désormais impossible à un Gouverneur d'user de son droit de refuser une dissolution.

CHAPITRE II

Dans un Dominion, comme au Royaume-Uni, la règle est que le Gouverneur doit se conformer aux avis de ses ministres : le principe est celui de la responsabilité ministérielle. Cependant ce principe est tenu en échec aux Dominions, dans une certaine mesure. Au Royaume-Uni la responsabilité ministérielle comporte trois règles essentielles¹ : 1° un ministre est responsable pour chaque acte de la Couronne : comme la Couronne ne peut mal faire, chacun de ses actes doit en effet être contre-signé par un ministre; 2° le ministre est responsable devant le Parlement; 3° Le Roi ne peut agir que suivant l'avis d'un ministre actuellement en fonctions. De cette dernière règle il résulte évidemment que le Roi ne peut renvoyer un ministre en fonctions, ni refuser à un ministère une dissolution. Un ministère ne peut tomber que sur un vote hostile de la Chambre des Communes; encore peut-il demander au Roi une dissolution; celui-ci doit la lui accorder, sans même examiner si un autre gouvernement serait capable de

¹ Cf. Keith, *Imperial Unity and the Dominions*, pp. 85-86.

se maintenir au pouvoir. En fait, depuis l'année 1784 où George III se débarrassa d'un ministère il n'y a pas eu un seul cas de renvoi de ministre ou de refus de dissolution. On a bien prétendu que Lord Melbourne avait été en 1834 renvoyé par Guillaume IV : mais la vérité est qu'il apporta sa démission au Roi qui l'accepta¹. Il semble que dans sa jeunesse la reine Victoria ait considéré le droit de dissolution comme un pouvoir discrétionnaire appartenant à la Couronne² mais jamais elle n'appliqua ce point de vue³. Beaucoup plus récemment, en 1924, une opinion nettement inconstitutionnelle avait été adoptée par M. Asquith; il prétendait que si le gouvernement travailliste de M. Mac Donald réclamait une dissolution de la Chambre, le Roi serait en droit de la lui refuser et d'appeler le leader libéral. C'eût été là de la part de la Couronne une imixtion dans la lutte des partis. Mais George V n'eut pas même d'hésitation et de même qu'en 1910-11, il avait accordé des dissolutions à des ministères libéraux, de même en 1924 il en accorda une à M. Ramsay Mac Donald⁴.

1. Le fait est déclaré par lord Melbourne lui-même (*Melbourne Papers*, p. 210-216). Cf. Anson, *Law and Custom of the Constitution* v. II, pp. 38-39.

2. Cf. *Letters of Queen Victoria*, III, pp. 289-92.

3. En 1858, lord Derby demanda à recevoir l'assurance qu'il obtiendrait une dissolution s'il la réclamait; la Reine consulta lord Aberdeen qui lui déclara qu'elle ne pouvait la lui refuser; et lorsque lord Derby l'emporta à la Chambre des Communes sur un vote de censure, ce fut en grande partie parce qu'on savait qu'une dissolution lui serait accordée, s'il était mis en minorité.

4. Cf. Keith, *The Constitution, Administration and Laws of the Empire*, pp. XIII et ss.

Par conséquent la règle est bien établie en Angleterre : le Roi ne peut agir que conformément aux avis du ministère en fonctions. Dans un Dominion au contraire la pratique est différente. Cela ne signifie pas que la responsabilité ministérielle soit véritablement mise en échec. Seulement, dans certains cas, très rares, le Gouverneur peut refuser de suivre l'avis d'un ministre, alors, ou bien le ministre acceptera le point de vue du Gouverneur et il en deviendra responsable, ou bien plus généralement il se retirera et la responsabilité sera assumée après coup, *ex post facto*, par le nouveau ministère que le Gouverneur constituera. Il pourrait arriver naturellement qu'aucun gouvernement possible ne soit disposé à devenir responsable de l'acte du Gouverneur. En ce cas c'est celui-ci qui sera responsable; il pourra être révoqué par le Gouvernement impérial. Et c'est précisément par la possibilité de cette révocation qui s'oppose à la permanence, par conséquent à l'irresponsabilité de la personne royale en Angleterre que s'explique juridiquement la différence entre la pratique anglaise et celle des Dominions, la raison profonde étant, nous l'avons indiqué, le caractère différent de leurs institutions politiques.

Ceci dit, il faut examiner dans quelles conditions peut se produire un refus de dissolution par le Gouverneur. Pour que ce refus intervienne, il faut naturellement que le Gouverneur soit dans une situation parlementaire difficile, et il faut en outre qu'un autre ministère puisse

être formé qui serait en mesure de gouverner pendant le reste de la législature, soit qu'il soit déjà en possession d'une supériorité numérique au Parlement, soit qu'il soit en mesure de détacher du Gouvernement existant assez de partisans pour avoir une majorité solide. Lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire, le Gouverneur peut considérer différents points de vue. D'abord la durée relativement courte des Parlements coloniaux¹ est une garantie que le peuple aura dans un bref délai à se prononcer sur le refus du Gouverneur. En outre, la perte de temps, les dépenses, les troubles qui résultent des élections sont également des considérations à peser. Enfin le Gouverneur pourra être enclin à refuser une dissolution, lorsque les subsides n'auront pas été votés par le Parlement et qu'ils devront par conséquent être ratifiés après coup; la réalisation de tout vaste programme de dépenses, par exemple celle des travaux publics deviendra impossible. En tout cas, un des éléments essentiels à considérer, c'est le laps de temps qui doit s'écouler entre la dissolution et l'époque du renouvellement normal. S'il est relativement court il peut être bon d'accorder la dissolution; si au contraire il est long, il sera peut-être préférable de la refuser. D'autre part le Gouverneur doit être bien fixé sur le point de savoir si un Gouvernement pourra se former

1: Elle est de trois années dans le Commonwealth, dans les Etats et en Nouvelle-Zélande, de quatre années à Terre-Neuve, de cinq années dans le Dominion du Canada et dans l'Union.

et durer après le refus. Parfois il pourra être préférable de donner au pays la latitude de se prononcer; parfois au contraire il vaudra mieux former un nouveau ministère, si l'opinion publique apparaît comme très divisée, et si les choses ont des chances de mieux s'éclaircir graduellement. En somme la discrétion des Gouverneurs s'exerce dans des conditions très délicates; et l'on comprend qu'ils aient souvent essayé de s'abriter derrière une assimilation à la pratique britannique. Mais pendant longtemps (au moins dans les États), le refus d'une dissolution était considéré par l'opinion, non seulement comme un droit, mais même comme un devoir, et le Gouvernement était exposé à la censure s'il ne l'exerçait pas. Aujourd'hui au contraire ce droit est en train de tomber en désuétude, et c'est certainement une chose favorable à la bonne entente du Gouverneur et de ses ministres ainsi qu'à un fonctionnement normal du régime parlementaire; en même temps c'est le signe d'une diminution certaine dans l'autorité du Gouverneur; mais peut-être aussi cela contribuera-t-il à augmenter son prestige.

Nous allons maintenant exposer quelques cas dans lesquels le refus de dissolution a été exercé par le Gouverneur. Il faut tout de suite signaler que cette question n'a pas été envisagée de la même manière dans tous les Dominions, et notamment que la pratique canadienne diffère de la pratique australienne. Au Canada, il n'y a pas eu dans le Dominion un seul cas de refus de dissolu-

tion depuis 1867¹ date de l'établissement de la Constitution Fédérale, jusqu'en 1926. « Le pouvoir de refuser une dissolution demeure constitutionnel, mais le sens de la responsabilité politique est devenu si fort depuis le nouveau statut du Canada dans l'empire, que l'exercice de ce droit serait un acte du plus grand danger. » On s'en est bien aperçu lorsqu'en 1926, Lord Byng refusa une dissolution à M. Machenzie King; la réprobation soulevée par cette attitude fut si éclatante, que désormais on peut considérer l'exercice du droit de refus de dissolution comme pratiquement et même constitutionnellement impossible au Canada. Dans les provinces canadiennes également le droit de refus de dissolution fut très rarement exercé. En 1860 le Lieutenant-Gouverneur de la Nouvelle-Ecosse refusa une dissolution à un ministère qui venait d'être battu au Parlement². En 1879 dans la province de Québec, le ministère Joly avait été battu à la Chambre basse par six voix et son budget n'avait pas été voté par la Chambre haute : le Lieutenant-Gouverneur refusa une dissolution, le ministère en ayant déjà obtenu une et n'ayant jamais eu de majorité solide, et d'autre part, la législature ne durant que quatre ans et ne pouvant être fréquemment dissoute³. Ce sont là les deux seules circonstances dans

1. En 1858 le Gouverneur-général du Canada, sir E. Head, refusa une dissolution au ministère Brown Dorion. Cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, p. 159; Kennedy, *The Constitution of Canada*, p. 270.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 159.

3. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 162.

lesquelles un Lieutenant-Gouverneur se soit opposé à une demande de dissolution par un Ministère.

En Australie la pratique est bien différente — les refus de dissolutions sont fréquents dans les Etats australiens, et en Nouvelle-Zélande. Même dans le Commonwealth (créé en 1900), dans les trois seuls cas antérieurs à 1914 où une dissolution ait été conseillée par un ministère, elle fut refusée par le Gouverneur général. Ce n'est qu'avec la nomination de M. Munro Ferguson au poste de Gouverneur général, en 1914, que la pratique anglaise paraît s'être établie. Jusque là le pouvoir de dissolution était une affaire dans laquelle les Gouverneurs pouvaient toujours exercer leur prérogative et celle-ci les conduisait fréquemment à refuser une dissolution, le principe étant qu'avec des Parlements de courte durée, une dissolution ne devait, sauf circonstances spéciales, être accordée que lorsqu'il n'y avait pas d'autres moyens de gouverner¹. Avant la constitution du Commonwealth, on peut relever d'assez nombreux refus de dissolution dans les Etats australiens; il y en eut plusieurs également en Nouvelle-Zélande. C'est ainsi que dans l'Etat de Victoria, il y eut deux refus opposés par le même gouverneur, Lord Canterbury, l'un en 1873, l'autre en 1875².

En 1872 le Gouverneur de la Nouvelle-Zélande refusa

1. Cf. Moore, *op. cit.*, p. 108 et aussi Quick et Garran, *op. cit.*, p. 464 qui déclare « un refus de dissolution ne saurait être qualifié d'inconstitutionnel ».

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 160.

une dissolution au ministère Stafford¹. Et en 1877, en Nouvelle-Zélande également, une question intéressante fut soulevée à propos d'une demande de dissolution²; le Gouverneur pouvait-il accorder une dissolution avant le vote du budget? le ministère Grey avait demandé une dissolution au Gouverneur général, Lord Normanby; il était arrivé au pouvoir à la suite de la démission du Major Atkinson; et avant d'avoir pu seulement formuler son programme politique il avait subi un demi-échec à la Chambre basse, ayant été mis en minorité par la voix prépondérante du Speaker. La Chambre avait été élue sous l'égide de ses adversaires et il pouvait espérer une victoire aux urnes. Cependant Lord Normanby hésita à accorder une dissolution; il déclara qu'en tout cas il faudrait obtenir des Chambres le vote de subsides pour trois mois. Le Ministère répliqua que le pouvoir de dissoudre était prévu par la Constitution et qu'il devait être exercé selon l'avis des ministres et sans conditions. Le Gouverneur à son tour riposta que la constitution lui donnait simplement la faculté de dissoudre, que les instructions royales lui accordaient une liberté absolue dans l'usage de ses pouvoirs, et que sa volonté était de ne pas faire de dissolution. L'affaire en resta là; mais un peu plus tard le Parlement fut prorogé, les ressources habituelles ayant été accordées. Un mois plus tard, à une nouvelle

1. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 160.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 160-161

demande de dissolution, le Gouverneur répondit qu'il estimait que le Premier pouvait continuer à gouverner sans dissolution; celui-ci affirma une seconde fois que le Gouverneur était tenu de dissoudre lorsqu'il en recevait le conseil de ses ministres. La question fut portée devant le Secrétaire d'Etat aux Colonies, qui reconnut le pouvoir discrétionnaire du Gouverneur, tout en l'engageant à considérer sérieusement l'avis ministériel. En juillet 1879 le ministère fut battu et le Gouverneur (qui n'était plus lord Normanby) censa à une dissolution. D'ailleurs le Gouvernement fut mis en minorité de deux voix dès la réunion de la Chambre.

En 1879 il y eut aussi un refus de dissolution en Tasmanie¹. Enfin l'année 1899 vit en Australie trois cas de refus de dissolution². Le 7 septembre 1899, sur un vote hostile de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Galles du Sud contre M. G.-H. Reid, celui-ci donna au Gouverneur, Lord Beauchamp, le conseil de dissoudre la Chambre. Le Gouverneur refusa et M. Reid dut démissionner.

Le 28 novembre de la même année, dans l'Australie du Sud, le ministère Kingston fut battu dans la Chambre d'Assemblée. M. Kingston demanda une dissolution à lord Tennyson; elle lui fut refusée, il démissionna et un nouveau ministère fut formé par M. Salomon. Enfin le 1^{er} décembre, Sir George Turner fut l'objet

1. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 162.

2. Cf. Quick et Garran, *op. cit.*, p. 464.

d'un vote de méfiance de l'Assemblée de Victoria. Il demanda une dissolution à lord Brassey qui la lui refusa, accepta sa démission et fit appeler M. Allan Mac Lean.

On pourrait croire qu'avec la naissance du Commonwealth en 1900 des idées plus larges quant au rôle du Gouverneur-général ont été adoptées et que le pouvoir discrétionnaire de refuser une dissolution est tombé en désuétude. Or il n'en fut rien. Non seulement dans les Etats les Gouverneurs continuent à refuser de dissoudre, mais dans le Commonwealth le Gouverneur-général n'hésite pas à exercer son droit dans toutes les occasions; c'est seulement en 1914 que M. R. Munro-Ferguson introduit la pratique en usage dans le Royaume-Uni.

De bonne heure dans le Commonwealth trois partis apparurent¹, le vieux groupe libre-échangiste avec M. Reid, les protectionnistes avec M. Deakin et les travaillistes avec M. Watson. Lorsque le second Parlement du Commonwealth se réunit le 2 mars 1904, le Premier ministre, M. Deakin comptait 27 partisans, l'opposition de M. Reid comptait 24 membres et le parti travailliste de M. Watson 24 membres également. Au Sénat, il y avait 7 ministériels, 12 représentants de l'opposition, 15 travaillistes et 2 indépendants. M. Deakin continua de gouverner avec l'appui des

1. Cf. Turner, *The first Decade of the Australian Commonwealth*, p. 70.

travailleurs jusqu'au moment où ceux-ci s'unirent au groupe de M. Reid pour renverser M. Deakin, celui-ci refusa de mettre les employés des chemins de fer des Etats sous le contrôle du système fédéral d'arbitrage. M. Watson fut alors chargé de former le ministère; il fut battu à son tour sur la même question par une coalition des deux autres partis. Il demanda alors une dissolution au Gouverneur-général, lord Northcote qui la lui refusa¹ sous prétexte que les possibilités de gouverner avec le Parlement n'avaient pas été épuisées. Et en effet, une coalition se forma entre M. Reid et M. Mac Lean avec la majorité des partisans de M. Deakin et le consentement de ce dernier. Mais en juillet, M. Deakin cessa de soutenir la coalition en dépit des assurances qu'il avait données au moment de la formation du ministère. Celui-ci fut battu. Une dissolution du Parlement fut de nouveau repoussée par le Gouverneur-général² celui-ci estimant qu'il ne pouvait accorder à M. Reid ce qu'il avait refusé à M. Deakin. Le nouveau ministère Deakin, qui fut constitué, gouverna quelque temps avec l'appui des travailleurs qui demeurèrent d'ailleurs en dehors du Gouvernement. Seulement le parti travailliste s'accroissait, et finalement il retira son soutien. En novembre 1908 M. Fisher fut appelé à former un nouveau ministère, ministère qui fut élu par l'Assemblée

1. Cf. Turner, *op. cit.*, p. 89.

2. Cf. Turner, *op. cit.*, p. 100-101.

du Caucus. Mais M. Deakin eut sa revanche l'année suivante lorsque, sur la nouvelle d'une situation électorale en Europe, une vague de patriotisme balaya l'Australie. Une nouvelle coalition fut alors formée entre M. Deakin et M. Cook qui renversa le gouvernement en mai 1909, le parti de M. Reid s'étant abstenu. Une dissolution fut alors demandée au Gouverneur-général qui la refusa¹ en dépit de toutes les bonnes raisons auxquelles il avait fait appel. Un ministère Cook fut formé. Il fut battu aux élections générales et, en avril 1910, M. Fisher revint au pouvoir, ce qui semble bien indiquer que le Gouverneur-général avait agi avec peu de sagesse en refusant la dissolution que celui-ci lui avait réclamée². Mais bientôt un nouveau Gouverneur-général, Sir R. Munro Ferguson, va être envoyé en Australie et une nouvelle pratique sera introduite.

En même temps que le refus de dissolution commençait à être exercé dans le Commonwealth, il continuait à l'être dans les Etats. C'est ainsi que les Gouverneurs refusèrent des dissolutions en Australie du Sud en 1906³, au Queensland en 1907⁴, en Australie Occidentale en 1907⁵, à Victoria en 1908 et 1913⁶, en Tasmanie en 1904, 1909 et 1914⁷.

1. Cf. Turner, *op. cit.*, pp. 217-221.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 165.

3. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 165.

4. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 165.

5. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 166.

6. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 165 et 169.

7. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 166, 167, 169-71.

Le refus de dissolution est parfois employé par le Gouverneur comme moyen politique. Ce fut le cas à Victoria en 1913. Le Gouvernement de cet Etat avait une large majorité, mais peu disciplinée. Il fut battu dans l'Assemblée Législative sur la question de l'augmentation du nombre des membres de ce corps. Le Premier ministre, M. Watt, résigna ses fonctions et conseilla au Gouverneur d'appeler le leader du parti travailliste. Celui-ci accepta de former le ministère qui fut le premier gouvernement travailliste à Victoria). Alors les mécontents du parti gouvernemental, voyant qu'ils n'avaient aucune chance d'entrer dans le ministère, s'inclinèrent. Le ministère travailliste fut immédiatement battu sur une motion d'ajournement de la Chambre, puis, une semaine plus tard, fut l'objet d'un vote de méfiance proposé par Mr Watt. Il demanda aussitôt une dissolution, que le Gouverneur lui refusa. Si bien que Mr Watt, qui avait reconquis les dissidents de son parti, fut à même de reprendre le pouvoir et de reconstituer son ministère comme il l'entendait. Des manœuvres semblables furent employées en Tasmanie en 1909, et 1914. Un refus de dissolution est intervenu à Terre-Neuve en 1909 dans des circonstances assez curieuses¹. Les élections générales venaient d'avoir lieu, et leurs résultats conduisaient à une véritable impasse : les deux

1. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 168-69.

partis avaient eu chacun 18 élus, si bien qu'il devenait impossible de gouverner ou seulement de nommer un Speaker. Le Premier ministre au pouvoir, Sir R. Bond, demanda une dissolution. Le Gouverneur refusa pour le motif qu'il devait d'abord examiner si un autre gouvernement ne pouvait être formé. Il appela le chef de l'opposition, Sir William Morris. Mais celui-ci n'arriva pas davantage à dégager de majorité, ni à faire élire un Speaker. A son tour il demanda une dissolution qui lui fut accordée. On critiqua naturellement le gouverneur d'avoir accordé à un ministre ce qu'il avait refusé à un autre. La raison de cette anomalie était pourtant évidente. Du moment, en effet, qu'à des élections qui avaient eu lieu sous ses auspices Sir R. Bond n'avait pu obtenir une majorité, lui accorder de nouvelles élections n'aurait sans doute pas modifié la situation; au contraire, donner à son adversaire l'avantage de diriger les élections pourrait peut-être lui permettre de conquérir une majorité et ainsi de former un ministère stable. C'est du reste ce qui advint.

CHAPITRE III

A côté de la doctrine concernant le pouvoir discrétionnaire du Gouverneur de refuser une dissolution, il existe une doctrine parallèle accordant au Gouverneur le droit de renvoyer un ministre. En lui-même ce droit est aussi légitime que celui de refuser une dissolution, il a les mêmes bases juridiques : la responsabilité politique du Gouverneur; il répond aux mêmes nécessités pratiques : permettre l'intervention du Gouverneur, lorsque les intérêts de partis risquent de prédominer. Cependant il faut reconnaître qu'en fait il est beaucoup moins appliqué. Refuser une dissolution comporte en effet beaucoup moins de risques que renvoyer un ministre. Si un Gouverneur refuse une dissolution, il a toutes les chances de voir ses ministres remplacés par d'autres disposés à s'accorder avec lui, puisque vraisemblablement le ministre qui a demandé une dissolution était dans une situation parlementaire défavorable. Mais il n'en est pas de même s'il renvoie un ministre; il doit être alors très sûr de son terrain; car si le ministre destitué revenait au pouvoir, il exigerait certainement le rappel du Gouverneur, qui l'aurait renvoyé.

Cependant le pouvoir de renvoyer un ministère est certainement constitutionnel. Pour qu'il soit exercé, il faut qu'un ministère paraisse avoir trahi la confiance du pays, tout en demeurant en fonctions, soit parce qu'il conserve encore une majorité au Parlement, soit parce que celui-ci n'est pas en session. Au Royaume-Uni la dernière destitution d'un ministère par le Roi remonte à 1784; depuis cette date il est bien établi que la Couronne ne peut provoquer la chute d'un ministère. Mais dans les Dominions, où les partis ont été longtemps surtout préoccupés de leurs intérêts immédiats, on comprend que la pratique du renvoi ait subsisté plus tardivement. Cependant, les exemples en sont rares, et paraissent limités exclusivement aux provinces canadiennes. C'est qu'ici, avec notamment les législatures uni-camérales, le régime parlementaire est peut-être moins rigoureusement pratiqué, et l'intervention du Gouverneur plus nécessaire. Au contraire dans les Dominions et dans tous les Etats australiens, le Gouverneur ne se hasarde jamais à renvoyer un ministre, et notamment dans les Etats, où pourtant le refus de dissolution a été si souvent exercé, une tentative de renvoi de la part d'un gouverneur aurait provoqué l'indignation publique. Au Canada, dans l'histoire du Gouvernement Fédéral, il n'y a pas un seul exemple de renvoi¹, pas plus d'ailleurs que dans le Commonwealth ou l'Union.

1. Cf. Kennedy, *The Constitution of the Canada*, p. 382.

Enfin la constitution de l'Etat libre d'Irlande (art. 56) prive le Gouverneur du droit de renvoi, puisqu'elle stipule que le premier ministre doit être nommé par la Chambre des députés et les autres ministres par le Premier avec l'approbation de la Chambre.

C'est dans les provinces canadiennes seulement qu'on peut trouver des exemples de renvois de ministres. Pourtant dans le Dominion du Canada ce droit a été plusieurs fois invoqué au profit du Gouverneur général. C'est ainsi qu'en 1849¹ on reprocha à Lord Elgin de n'avoir pas voulu renvoyer son ministère qui était certainement représentatif de la volonté publique.

Mais c'est surtout en 1873² lors du scandale du chemin de fer du Pacifique que la question du renvoi d'un ministère par un Gouverneur-général fut sérieusement agitée.

En avril 1873 Mr Huntingdon, l'un des chefs du parti libéral déposa une motion par laquelle il accusait le gouvernement de Sir John Macdonald de s'être engagé à concéder le contrôle de la construction du chemin de fer canadien du Pacifique à Sir Hugh Allan et ses amis, en considération de fortes sommes d'argent qu'ils devaient fournir pour aider les ministres et leurs amis aux élections de 1872, et demandait la nomination d'un comité de sept membres pour s'enquérir de la vérité de ses allégations. La majorité de la Chambre répondit

1. Cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, p. 123.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 123 et ss.

à l'appel de Sir J. Macdonald par un vote de 107 voix contre 76, mais l'opinion publique excitée forçait, quelques jours après Sir John à faire nommer par la Chambre un comité d'enquête de cinq membres. Seulement le Bill donnant ses pouvoirs au Comité fut désavoué, comme n'étant pas conforme au B. N. A. Act. Peu de temps après la Chambre ajournait ses séances jusqu'au 15 août pour recevoir le rapport du Comité. Entre temps les journaux de l'opposition publièrent des lettres et des dépêches compromettantes pour Sir John Macdonald. Le ministre décida en dernière ressource de proroger la Chambre aussitôt qu'elle serait réunie. Mais les députés de l'opposition avaient présenté au Gouverneur, Lord Dufferin, un mémoire pour protester contre l'ajournement de la Chambre avant qu'elle eût fait une enquête sérieuse et complète sur des accusations qui entachaient vivement son honneur. Lord Dufferin ne refusa pas de suivre l'avis de ses ministres. Pendant ce temps l'enquête de la Commission se poursuivait malgré le refus de Huntingdon de comparaître devant elle, disant que la Chambre seule devait entendre la preuve des accusations portées devant elle. Celle-ci se réunit le 15 octobre pour délibérer sur le rapport de la Commission. Mr Mackenzie, le chef de l'opposition, proposa un amendement déclarant que, vu les accusations portées de son siège par Mr Huntingdon, et vu les faits prouvés au cours de l'enquête dont le rapport était soumis à la Chambre, les conseillers de Son Excellence,

méritaient la censure la plus sévère. La discussion fut longue, orageuse, les apostrophes et les récriminations violentes; mais le gouvernement avait reçu un coup terrible. Le 5 décembre, Sir John se levait pour annoncer que le ministère ayant lieu de croire qu'il ne jouissait plus de la confiance de la majorité de la Chambre, avait démissionné et que Mr Mackenzie avait été appelé par Son Excellence à former le gouvernement.

Le Gouverneur-général, lord Dufferin, dans son rapport officiel, affirme que, en dépit des réclamations de la Presse et des députés libéraux, il ne fit rien pour hâter les événements; il reconnaît qu'il avait le pouvoir de renvoyer le ministère, et qu'il l'aurait fait si cela avait été indispensable, mais il n'aurait fait que rendre le résultat plus confus, faire accuser l'opposition d'avoir fait intervenir un outsider dans les affaires du peuple du Canada. Pourtant une attitude assez différente est prêtée à lord Dufferin par Sir Charles Tupper¹. Celui-ci affirma que lord Dufferin demanda à Sir John de résigner ses fonctions: là-dessus Sir C. Tupper se rendit chez le Gouverneur-général, et lui démontra que demander la démission du ministère le transformerait en chef du parti libéral et l'exposerait à se faire accuser par le parti conservateur d'avoir violé les principes du gouvernement responsable. Il ajouta : « Si Sa Majesté

1. Ch. Tupper, *Recollection of Sixty Years*, pp. 156 et ss.; l'entretien est rapporté par Keith, *Imperial Unity and the Dominions*, pp. 112-14 et cité par Kennedy, *The Constitution of Canada*, p. 382.

entreprenait ce que vous avez fait, elle pourrait perdre son trône. » Le résultat de cet entretien aurait été que Sir John fut informé le lendemain matin que Lord Dufferin devait rapporter sa décision.

Le point de vue libéral sur la situation du Gouverneur fut peu de temps après adopté, lors du renvoi du ministère conservateur de M. de Boucherville par M. Letellier de Saint-Just, Lieutenant-Gouverneur de la province de Québec¹. Des difficultés avaient éclaté entre le Lieutenant-Gouverneur et le Premier Ministre sur la politique du gouvernement au sujet du programme de construction du chemin de fer sur la rive nord du Saint-Laurent, entre Québec et Montréal. M. Letellier prétendit qu'on avait soumis à la Chambre des projets de loi sans avoir obtenu son assentiment préalable; que cette négligence constituait une violation des prérogatives de la Couronne; et qu'il avait vainement attiré l'attention du Premier Ministre sur les dangers et sur le peu d'opportunité de certaines mesures du gouvernement. M. de Boucherville donna sa démission. M. Letellier l'accepta, chargea M. Joly, chef de l'opposition, de former un ministère et lui accorda une dissolution. Le renvoi de M. de Boucherville créa une profonde émotion dans le pays et remplit d'indignation le parti conservateur. Celui-ci s'adressa d'abord en 1878 au Parlement fédéral, et Sir John Mac Donald proposa

¹ Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 126 et ss.

que l'acte commis par M. Letellier fût condamné comme contraire aux principes du gouvernement responsable. Mais Mr Mackenzie et ses amis opposèrent à cette proposition que M. Joly ayant assumé la responsabilité de la conduite de M. Letellier et le peuple devant se prononcer bientôt dans les élections générales, il n'y avait pas lieu pour le Parlement d'intervenir. La motion de Sir John fut alors repoussée. Pendant ce temps, le ministère Joly faisait des élections, gagnait une dizaine de comtés et réussissait à gouverner pendant la session de 1879 avec quelques voix de majorité. Néanmoins le ministère canadien adopta un arrêté déclarant que M. Letellier devait être démis de ses fonctions. L'argument que le Lieutenant-Gouverneur n'était pas réellement responsable, puisque M. Joly, en acceptant sa charge avait également assumé la responsabilité, fut combattu par cette réponse ingénieuse que la nomination ou le rappel d'un Lieutenant-Gouverneur ne rentrent aucunement dans la sphère provinciale. La Province n'a pas plus le droit d'intervenir à l'égard du Lieutenant-Gouverneur que le Dominion à l'égard du Gouverneur-général. La responsabilité devait être assumée uniquement par le gouvernement des Dominions. Le Gouverneur-général, le marquis de Lorne, demanda que l'affaire fût jugée par le gouvernement impérial, craignant de créer un précédent dangereux s'il cédait lui-même à l'opinion de la majorité en destituant le Lieutenant-Gouverneur. A Londres on admettait le

droit strict du Lieutenant-Gouverneur de renvoyer ses ministres, pour des raisons graves, mais on estima que le Gouverneur-général devait suivre l'avis de ses ministres. Le marquis de Lorne signa donc le fameux arrêté ministériel destituant M. Letellier.

En Colombie britannique, un autre Lieutenant-Gouverneur, Mr Mac Innes qui avait en 1900 renvoyé non pas un, mais deux ministres, fut également destitué par le Gouverneur-général¹.

Le sort fait à M. Mac Innes, aussi bien qu'à M. Letellier n'empêcha pas d'autres Lieutenant-Gouverneurs d'user de leur droit de renvoi avec plus de bonheur d'ailleurs. C'est ainsi qu'en 1903, sir H.-J. de Lotbinière, en Colombie britannique, contraignit le gouvernement du col. Prior à démissionner² et réussit ainsi à mettre fin au véritable chaos politique dont la Province était le théâtre. De même en 1915, dans la province de Manitoba, le Lieutenant-Gouverneur obligeait le gouvernement, sé rieusement affaibli depuis les élections de 1914, et discrédité par un scandale financier dans lequel il était accusé d'avoir trempé, à nommer une commission d'enquête; il donna alors sa démission³.

A Terre-Neuve, où le gouvernement responsable n'a pas toujours joui auprès du public d'un très grand prestige, il y eut également des exemples de renvois

1. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 130-131.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 132-133.

3. Cf. Keith, *Imperial Unity and the Dominions*, pp. 114-115.

de ministères par le Gouverneur. Il y eut même des cas où le Gouverneur renvoya un ministre isolément, sans que son action impliquât le renvoi du ministère tout entier, ce qui prouve une solidarité imparfaite des Ministres¹.

Sans aller jusqu'au renvoi, un Gouverneur peut faire pression sur un ministère et le mettre dans une situation difficile. En 1865² Sir John Young refusa de suivre l'avis de son gouvernement et d'ajouter des membres à la Chambre Haute de la Nouvelle-Galles du Sud, parce qu'il estimait le ministère déjà chancelant.

En 1877, en Nouvelle-Zélande³ Lord Normanby refusa de nommer un membre à la Chambre Haute. Deux ans plus tard, après avoir accordé à Sir G. Grey une dissolution, sur un échec de celui-ci au Parlement, il lui demanda de borner son activité aux fonctions de routine administrative. En 1892⁴ lord Onslow, sur la défaite du gouvernement de la Nouvelle-Zélande, refusa de nommer 11 membres à la Chambre Haute, et ne voulut en nommer que 6. En 1896, au Canada⁵, le résultat des élections sembla défavorable au gouvernement de sir Charles Tupper. Le Gouverneur général, lord Aberdeen, n'hésita pas alors à user de son pouvoir discrétionnaire; il rejeta les propositions du gouver-

1. Cf. Keith, *War Government of the Dominions*, pp. 241 et ss.

2. Cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, p. 171.

3. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 172.

4. Cf. *infra*, p. 154.

5. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 173-175.

nement en vue de la nomination de sénateurs, de même que beaucoup de présentations pour la nomination de fonctionnaires, enfin il refusa d'approuver la concession d'un contrat pour un service de navires à vapeur, à la ligne Allan. Du reste beaucoup de ces décisions auraient été annulées par le nouveau gouvernement, comme bien d'autres le furent.

CHAPITRE IV

Qu'il refuse une dissolution à un ministère, ou qu'il le contraigne à donner sa démission, le Gouverneur n'est donc pas toujours tenu de se conformer à l'avis ministériel. Nous avons cité de nombreux exemples de cette indépendance d'action du Gouverneur, nous pourrions encore en ajouter d'autres. Cependant aujourd'hui les Gouverneurs des Dominions ont de plus en plus tendance à régler leur attitude sur celle du Roi dans le Royaume-Uni. Déjà depuis longtemps, les Secrétares d'Etat aux Colonies, lorsque des instructions leur étaient demandées par un Gouverneur en conflit avec un ministère, ne manquaient jamais de conseiller au Gouverneur d'adopter la règle en usage au Royaume-Uni et de se conformer à l'avis des ministres, lorsque ceux-ci persistaient dans leur point de vue, plutôt que de les contraindre à donner leur démission. C'est ainsi qu'en 1879 lord Duff n fut invité à suivre l'avis ministériel au sujet du renvoi de M. Letellier, Lieutenant-Gouverneur de Québec de même en 1873, il avait été avisé de ne pas renvoyer

Sir J. Mac Donald. En 1892, le Secrétaire d'Etat conseilla à lord Glasgow de se conformer au désir de ses ministres quant à l'addition de nouveaux membres à la Chambre Haute de la Nouvelle-Zélande. Mais ce n'est que beaucoup plus tard que les Gouverneurs semblent renoncer complètement à toute intervention et se conformer entièrement à la pratique anglaise.

En 1911¹ alors que le ministère de Sir Wilfrid Laurier venait d'être battu aux élections, le Gouverneur-général du Canada, lord Grey, n'en suivit pas moins scrupuleusement les avis de son Premier Ministre battu, se conforma à toutes ses propositions de nominations et ne fit rien pour le contraindre à démissionner. Or on sait l'attitude toute différente qu'adopta en 1896 lord Aberdeen.

En Nouvelle-Zélande² le ministère de Sir J. Ward avait subi une défaite aux élections de 1911, et l'opposition, dans l'espoir de renverser le gouvernement, proclama que le devoir du Gouverneur était de veiller à ce que le Parlement fût convoqué le plus tôt possible. Mais le Gouverneur, lord Islington, se refusa à intervenir et accepta la date proposée par le ministère. Celui-ci d'ailleurs ne fut pas battu, grâce à la voix prépondérante du Speaker, néanmoins il démissionna, estimant, qu'étant allé aux élections avec

1. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 135.

2. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 136.

une large majorité, il ne pouvait pas rester au pouvoir dans ces conditions. Mr T. Mackenzie lui succéda et pendant trois mois le Parlement demeura ajourné, avec un gouvernement sans autorité. Le Gouverneur fut invité par la presse à mettre un terme à cette situation indécise, mais il continua à se refuser à toute intervention. Finalement, la Chambre ayant été de nouveau réunie, le ministère fut battu par huit voix, résultat qui fut dû en grande partie à la lenteur que mit le gouvernement à se présenter devant le Parlement. L'intervention du Gouverneur, selon Keith, aurait simplement fortifié la situation du ministère, et sans doute abouti à un vote peu clair de la Chambre.

Mais c'est surtout en Australie, à partir de 1914, qu'un esprit entièrement nouveau semble avoir été introduit dans les fonctions du Gouverneur-général par Sir Ronald Munro Ferguson. Celui-ci avait été longtemps membre du Parlement impérial et par conséquent était arrivé en Australie tout pénétré du principe que la Couronne est tenue d'agir conformément à l'avis des Ministres, et tout décidé à appliquer cette doctrine dans le Commonwealth. La situation politique y était assez confuse. Nous avons indiqué¹ dans quelles conditions le gouvernement travailliste de Mr Fisher était arrivé au pouvoir en 1910. Or dès 1911, ayant soumis au référendum une proposition

1. Cf. *supra*, p. 106.

tendant à modifier la constitution dans le sens d'une extension des pouvoirs du Commonwealth, il avait vu ce projet rejeté par le peuple; et bien que son gouvernement n'eût pas été directement affecté, ce résultat, avait sérieusement ébranlé son prestige. Aussi, aux élections générales de 1913, alors que le parti travailliste remportait la majorité à la Chambre Haute, il était mis en minorité d'une voix à la Chambre Basse. Mr Cook devint alors Premier Ministre, dans des conditions plutôt difficiles, étant en minorité à la Chambre Haute, et n'ayant de majorité à la Chambre Basse que grâce à la voix prépondérante du Speaker. Or une des clauses¹ de la constitution du Commonwealth dispose que « en cas de dissentiment entre les deux Chambres, si ce dissentiment se reproduit après un intervalle de trois mois, le Gouverneur-général peut prononcer la dissolution simultanée des deux Chambres, et si, après de nouvelles élections, le dissentiment persiste, le Gouverneur-général peut convoquer une réunion plénière (joint sitting) des deux Chambres, les deux Chambres réunies délibèrent et statuent sur la loi à la majorité absolue du nombre total de leurs membres ». C'est conformément à cette disposition que le gouvernement australien fit voter à deux reprises par la Chambre Basse un bill qui fut repoussé au Sénat, puis demanda au Gouverneur-général une

1. Art. 57.

double dissolution que celui-ci accorda¹. Tous les précédents, dans le Commonwealth, étaient contraires à cette attitude du Gouverneur-Général : trois fois déjà depuis la création du Commonwealth des ministères avaient demandé une dissolution, et trois fois les Gouverneurs-généraux l'avaient refusée, estimant qu'en Australie la règle constitutionnelle était qu'avant d'accorder une dissolution un Gouverneur devait épuiser toutes les possibilités de gouverner. Ici il était certain qu'un gouvernement travailliste n'était pas absolument impossible à constituer : il lui aurait suffi d'une seule défection à la Chambre Basse, et il avait une belle majorité au Sénat. En outre il semblait excessif de la part du Gouverneur de dissoudre le Sénat sur le conseil d'un gouvernement qui n'avait qu'une voix de majorité dans l'autre Chambre; les électeurs sénatoriaux pouvaient s'espérer être traités un peu à la légère, étant donné surtout que Mr Cook n'avait aucune chance d'obtenir une majorité au Sénat. Au contraire, si le Gouverneur après lui avoir fourni les moyens de gouverner avait accordé une dissolution à un ministère travailliste, celui-ci aurait peut-être pu remporter une victoire décisive. L'attitude du Gouverneur-général ne s'expliquait par conséquent que par sa volonté de se conformer exactement à la pratique britannique et de rejeter toute la responsabilité sur ses ministres.

1. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 137.

Le Sénat mit, avec assez d'habileté, le Gouverneur-général dans une situation difficile : il suggéra qu'il devait user du pouvoir que lui donnait la Constitution de soumettre aux électeurs les six projets de loi modifiant la constitution et que le Sénat avait votés successivement en 1913, puis en 1914, en vertu des dispositions de l'art. 12 de la constitution qui autorise le Gouverneur-général en cas d'amendements constitutionnels votés par l'une des Chambres et rejetés par l'autre, à les soumettre à un referendum. Il n'est pas douteux que dans l'esprit de la constitution, la question devait être réglée par le Gouverneur-général à son gré; s'il avait dû suivre ici l'avis des ministres, l'article de la constitution aurait été une plaisanterie, car un ministre n'aurait jamais soumis au référendum un bill rejeté par la Chambre basse et par conséquent l'égalité du Sénat et de la Chambre basse sur ce point, aurait été purement théorique. Les auteurs de la Constitution ont considéré la Chambre haute comme représentant les Etats, la Chambre basse comme représentant le peuple, et ils ont voulu que l'une ou l'autre des deux Chambres put proposer des amendements et les faire soumettre au peuple par un référendum. Cependant, le Gouvernement conseilla au Gouverneur-général de ne pas soumettre au référendum les bills votés par le Sénat, et conformément à cet avis le Gouverneur-général refusa de

consulter le peuple¹. Ici encore son attitude ne peut s'expliquer que par son désir de se conformer à l'usage britannique.

La guerre ayant éclaté après la proclamation de la dissolution, l'opposition proposa que le Parlement fût prorogé par un Act impérial, pour éviter des élections en temps de guerre. Le gouvernement rejeta cette proposition. Il se trompa d'ailleurs lourdement, aussi bien en refusant le référendum qu'en exigeant des élections; il subit une débâcle complète et le parti travailliste remporta la majorité dans les deux Assemblées. Mr Fisher devint Premier Ministre, et en octobre 1915, il céda la place à Mr Hughes, ayant été lui-même envoyé à Londres en remplacement de Mr Hughes comme Haut-Commissaire. Mr Hughes, désireux de voir l'Australie participer plus activement à la guerre, proposa un référendum². Ce référendum fut un fiasco complet; et, le 14 novembre, le caucus parlementaire travailliste vota une motion de méfiance à l'égard de Mr Hughes. Celui-ci se retira de l'Assemblée du caucus et apporta sa démission au Gouverneur-général. Mais Sir R. Munro Ferguson, sur le propre conseil de Mr Hughes, lui confia de nouveau le soin de former le ministère, qu'il composa cette fois de travaillistes modérés, choisis par lui³.

1. Cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, p. 139.

2. Cf. Keith, *War Government of the British Dominions*, pp. 209 et ss.

3. Les Ministères travaillistes sont habituellement choisis par le

Une fois de plus le Gouverneur-général s'était entièrement conformé à la tradition britannique; il aurait pu en effet confier le gouvernement au leader libéral, Mr Tudor.

C'est dans un esprit analogue que plus tard, en février 1917, Mr Hughes lui ayant de nouveau remis sa démission, il lui confia une fois de plus le soin de former le cabinet, cette fois sur la base d'une coalition.

Il ne protesta pas non plus lorsque Mr Hughes, dans l'espoir de pouvoir prendre part à la première réunion du Cabinet Impérial de guerre, tenta de faire voter par le Sénat un Act prolongeant d'une année la durée du Parlement du Commonwealth. Cette tentative d'ailleurs échoua et une dissolution devint inévitable. Mr Hughes avait dans une assez large mesure imité l'attitude adoptée par Mr Holman dans la Nouvelle-Galles du Sud. Celui-ci avait obtenu de prolonger d'une année la durée du Parlement de l'Etat, grâce à l'intervention du Colonial Office¹ qui avait donné au Gouverneur l'instruction de se conformer en cette circonstance à l'avis de son ministre, et d'assimiler ainsi sa situation à celle de la Couronne; le gouvernement avait été ainsi à même d'échapper pour quelque temps au verdict du peu-

caucus parlementaire, qui comprend tous les membres du Labour Party; Cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, p. 232.

1. Cf. Keith, *War Government of the Dominions*, p. 210; les travaillistes prétendirent que l'intervention du gouvernement impérial avait été motivée par le désir de seconder les efforts de Mr Hughes en vue d'assurer la conscription dans le Commonwealth par coopération avec Mr Holman.

ple. Cependant, en 1917, Mr Holman comprit qu'une dissolution s'imposait, et que l'opinion publique australienne n'aurait pas toléré plus longtemps de voir le Parlement d'un Etat prolonger son existence contre la volonté du parti travailliste, dont l'opposition à la guerre avait été rendue plus véhémente encore par l'intervention maladroite du Colonial Office dans ses instructions au Gouverneur. Pour sortir victorieux des élections, Mr Holman dut se déclarer adversaire de la conscription et donner l'assurance que, si un référendum était introduit, il se prononcerait contre. C'est pour des raisons analogues que le gouvernement du Commonwealth décida qu'il ne proposerait pas de mesures en faveur de la conscription, mais que, si la guerre tournait contre les Alliés, il consulterait le peuple australien par un référendum. Il le fit. Le 20 décembre le peuple se prononça contre la conscription, ce qui fut dû dans une large mesure à l'attitude ambiguë du gouvernement. Le 21 novembre, à Bendigo, Mr Hughes avait donné l'assurance formelle qu'il ne resterait pas au pouvoir, s'il n'obtenait pas la conscription, et cette déclaration avait dû amener beaucoup d'électeurs, hostiles au gouvernement, à se prononcer contre la conscription. Mais, selon le mot de Keith¹, « l'amour du pouvoir aveugla le Ministère sur son honneur »; il s'excusa lui-même par ce sophisme qu'il n'avait pas le droit de se lier

1. Cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, p. 141.

à l'avance, et qu'il avait agi sans avoir consulté préalablement son parti; désertier ses fonctions, c'eût été confier l'Australie en pleine guerre à un parti incapable de gouverner. Le 3 janvier 1918 le parti de Mr Hughes lui exprima sa confiance, et tous les efforts tentés les jours suivants pour le persuader que la seule méthode correcte aurait été ou bien de démissionner et de laisser au parti travailliste la responsabilité de faire face à la situation, ou bien de dissoudre le Parlement et de faire franchement appel au peuple, ces efforts échouèrent. Le 8 janvier une véritable farce commença¹. Mr Hughes donna sa démission, paraissant ainsi tenir sa promesse; mais, après avoir consulté le leader de l'opposition, Mr Cook, et quelques autres hommes politiques, le Gouverneur-général annonça le 11 janvier sa décision de confier à Mr Hughes la formation du nouveau ministère; il expliqua que la situation parlementaire lui dictait cette attitude : le parti nationaliste resterait uni, et seul Mr Hughes pouvait le diriger. Or il est certain que le Gouverneur-général agit, dans cette circonstance, sur le conseil de Mr Hughes lui-même et qu'il se conforma une fois de plus à la pratique britannique, ainsi définitivement introduite en Australie.

A son retour de la conférence de la paix en 1919, Mr Hughes avait remporté aux élections générales

1. Ch. Keith, *op. cit.*, p. 141.

une véritable victoire : en effet 38 nationalistes se trouvèrent élus contre 23 travaillistes et 14 membres du nouveau « Country Party ». Mais en 1922, les Nationalistes furent ramenés à 29, le Country Party demeurant intact, et le parti travailliste voyant le nombre de ses élus porté à 29. Le Country Party déclara alors que Mr Hughes s'était vu refuser la confiance du peuple, d'autant plus que cinq de ses ministres avaient été battus. Mais le Gouverneur général ne tenta rien pour faire pression sur le Premier Ministre¹ qui ne résigna ses fonctions que le 1^{er} février 1921, s'inclinant devant l'inévitable et consultant au Gouverneur-général de faire appel à Mr Bruce, qui forma un cabinet de coalition.

Ce n'est pas seulement dans le Commonwealth, c'est également dans les Etats que le Gouverneur se conforme désormais automatiquement à l'avis de ses ministres. Cela apparut avec une parfaite netteté lors des événements qui ont amené l'abolition du Conseil Législatif de Queensland². En 1908 il avait été décidé que les différends entre les deux Chambres du Parlement seraient tranchés par voie de référendum, et le danger de voir le gouvernement nommer des fournées de membres à la Chambre Haute semblait avoir disparu pour toujours. Cependant en 1919 le Premier Ministre, Mr Théodore, décida le Gouver-

1. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 142.

2. Cf. Keith, *War Government of the Dominions*, pp. 252-4.

neur à faire nommer comme Lieutenant-Gouverneur un ancien ministre travailliste, Mr Lennon, qui avait été pendant quelque temps Speaker de l'Assemblée, en dépit de la tradition qui était de choisir pour ce poste le Chief-Justice ou le Président du Conseil Législatif, deux personnages qu'on ne pouvait considérer comme de simples partisans. L'agrément que donna le Secrétaire d'Etat à ce choix ne peut s'expliquer que parce qu'il estimait indispensable pour le Gouverneur de se conformer à l'avis de ses ministres¹. Les conséquences de ce choix apparurent en février 1920, alors que Mr Lennon faisait fonctions de Gouverneur : un projet de loi amendant le Lands Act que le Conseil avait précédemment repoussé sous prétexte qu'il avait des effets confiscatoires, fut réintroduit; le 10 février, le débat fut ajourné, les Ministres en fonctions ayant été battus, et ayant déclaré le lendemain qu'ils ne proposeraient pas un second vote. Mais le 19 février une motion fut votée en vue d'une seconde lecture, 14 nouveaux membres ayant été, sur l'avis de Mr Théodore, ajoutés au Conseil Législatif pour le neutraliser; le résultat fut que le Bill fut voté et reçut l'assentiment de Mr Lennon. L'attitude de celui-ci souleva de violentes protestations, et fut traitée d'inconstitutionnelle : la manière de régler les différends entre les deux Chambres

1. Keith estime que ce motif n'était pas suffisant pour justifier la nomination d'un politicien à un poste de représentant de Sa Majesté.

avait été établie en 1908; et en 1917, par la procédure prévue du référendum, le gouvernement de Mr Ryan soumit aux électeurs la question de savoir si le Conseil serait aboli; une majorité de 63.000 voix se prononça pour son maintien. La disparition du Conseil Législatif n'en était pas moins désormais inévitable, et en 1922, sa suppression fut un fait accompli.

Un sort semblable faillit échoir au Conseil Législatif de la Nouvelle-Galles du Sud¹. Après les élections de 1925, le Ministère avait vu sa majorité réduite à quatre voix. Il conseilla alors au Gouverneur de nommer des membres nouveaux au Conseil pour le neutraliser et l'amener ensuite à accepter sa propre destruction. Le projet tomba. Seulement il ne tarda pas à être repris par le gouvernement qui demanda au Gouverneur l'addition de 25 membres à la Chambre Haute. Celui-ci hésita, affirma que ce nombre était excessif et proposa de nommer 15 membres. Il ne trouva d'ailleurs aucun appui auprès du Secrétaire d'Etat, qui se borna à lui faire savoir que la question devait être réglée entre lui et ses Ministres. Finalement il s'inclina et nomma 25 membres, ayant reçu l'assurance que cette addition n'annihilerait pas complètement la Chambre, et l'Attorney général ayant déclaré son acte constitutionnel. On affirma aussi qu'il n'était pas question de supprimer le Con-

1. Cf. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, pp. 143 et 144.

seil Législatif. Cependant, en février 1926, on tenta de l'abolir; on promit aux Conseillers une compensation, et on les menaça, s'ils ne votaient pas eux-mêmes leur suppression, de les supprimer plus tard sans aucune compensation. Néanmoins le projet échoua et le Conseil survécut, le Gouverneur ayant refusé d'ajouter de nouveaux membres pour le moment.

Ces exemples de neutralisation de secondes Chambres sont d'autant plus significatifs qu'il s'agissait là de changements constitutionnels importants effectués sur l'avis de ministres ne possédant que de faibles majorités. Lorsqu'on considère remarque Keith¹, combien graves furent les motifs qui décidèrent la Couronne en 1910-11 à agir contre les Lords, on est frappé de voir quelles faibles raisons ont suffi pour faire agir les Gouverneurs conformément à l'avis de leurs ministres.

Au Canada, où cependant les traditions parlementaires anglaises furent le plus anciennement établies, où les principes de la responsabilité ministérielle ne semblaient plus jamais devoir être mis en échec, il y eut tout dernièrement, de la part d'un Gouverneur-général, une tentative d'immixtion dans la politique canadienne, qui devait avoir de graves conséquences.

Aux élections législatives qui eurent lieu à la fin de 1925, le parti libéral, qui détenait le pouvoir avec

1. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 144.

le cabinet présidé par Mr Mackenzie King, subit une défaite. De 117 qu'ils étaient dans l'ancien Parlement, les libéraux ne revinrent que 100, tandis que leurs alliés radicaux furent ramenés de 51 à 27 sièges. Par contre les conservateurs qui ne disposaient jusque-là que de 65 mandats, eurent 117 élus. Aucun parti n'atteignait donc par ses seules forces la majorité absolue et le bloc libéral radical s'était trouvé considérablement réduit. De plus Mr Mackenzie King et huit de ses ministres furent battus. Aussi Mr Meighen, le leader conservateur, déclara-t-il que le Premier Ministre ne pouvait conserver sa charge et devait démissionner, ce que, d'après lui, le Gouverneur-général devait exiger. Seulement Mr King répliqua que rien ne l'obligeait à démissionner en faveur de Mr Meighen qui ne disposait d'aucune majorité à la Chambre des Communes. Il n'était possible en effet de gouverner qu'avec l'appui des radicaux; et ceux-ci, foncièrement hostiles à toute politique conservatrice, avaient jusque-là constamment soutenu le gouvernement libéral. Il n'appartenait qu'à la Chambre des Communes, d'après Mr King, de décider si le gouvernement devait être maintenu, et il fallait la convoquer le plus tôt possible; jusque-là il n'avait pas à chercher des sièges pour lui et ses collègues battus aux élections, pas plus qu'il n'avait à demander au Gouverneur-général une dissolution de la Chambre. Ce point de vue était parfaitement raisonnable puis-

qu'en aucun cas le parti radical n'aurait soutenu un ministère conservateur, et celui-ci aurait été renversé dès la première réunion du Parlement. En effet, lorsque la Chambre des Communes se réunit au mois de janvier 1926, malgré l'absence du Premier Ministre à la Chambre, et les avances faites aux radicaux par les conservateurs, le Ministère obtint un vote de confiance. Ce n'est qu'après ce vote que Mr Mackenzie King se fit élire à la Chambre des Communes à un siège que lui abandonna un de ses partisans.

Cependant la position de Mr Mackenzie King restait forcément précaire devant une opposition de droite de 117 députés. Aussi, au mois de juin 1926, dans un vote de surprise où un certain nombre de radicaux l'abandonnèrent, fut-il mis en minorité de deux voix. Le chef du gouvernement libéral crut qu'il lui serait encore possible de se maintenir en faisant appel au pays, et il demanda au Gouverneur-général l'autorisation de dissoudre le Parlement et de procéder à de nouvelles élections. Il montra que le statut du Canada à cet égard était semblable à celui du Royaume-Uni, et que le devoir du Gouverneur-général était d'agir absolument comme agirait le Roi; et qu'il ne lui appartenait pas de répondre comme le faisait lord Byng, que Mr King avait eu la possibilité de gouverner, que Mr Meighen ne l'avait pas eue et qu'avant de procéder à de nouvelles élections, il fallait épuiser tous les moyens de gouverner. Les

arguments de lord Byng portaient d'autant moins qu'en 1924, le Roi avait accordé à Mr Ramsay MacDonald une dissolution immédiate, sans même examiner comme le suggérait lord Oxford and Asquith si un autre gouvernement aurait pu éviter une dissolution. Lord Byng cependant refusa la dissolution, et Mr King ayant apporté sa démission sans donner d'indication quant à son successeur, le Gouverneur-général chargea le chef du parti conservateur, Mr Meighen, de constituer un nouveau cabinet, en agissant comme leader du groupe numériquement le plus puissant au Parlement.

La situation de Mr Meighen était certainement plus précaire que ne l'était celle de Mr Mackenzie King, puisqu'en aucun cas le cabinet conservateur ne pouvait compter sur l'appui des radicaux. Il avait de plus de graves difficultés à surmonter, la règle étant que tout député appelé à un poste ministériel rétribué doit se soumettre préalablement à une nouvelle élection; Mr Meighen pouvait craindre une série d'échecs dans ces élections partielles, de telle sorte que son parti risquait de perdre la situation qu'il avait conquise aux élections législatives de 1925. Il crut qu'il lui serait possible de tourner la règle constitutionnelle en formant un cabinet composé uniquement de ministres sans portefeuille et sans traitement, simplement chargés de gérer les différents départements ministériels au nom et sous la responsabilité

directe du Premier Ministre. L'expédient était ingénieux, mais il violait de toute évidence l'esprit et la lettre de la constitution à laquelle aucun membre du gouvernement, à part Mr Meighen lui-même, n'était tenu dans ces conditions de prêter serment. Le Parlement n'admit pas cette manière de concevoir les choses; la Chambre vota le 1^{er} juillet par 96 voix contre 95 une résolution libérale alléguant que le nouveau cabinet ne pouvait légalement gouverner le Dominion car, en acceptant le pouvoir, les nouveaux ministres conservateurs auraient dû abandonner leurs sièges à la Chambre canadienne.

C'est à ce moment que les choses se compliquèrent par l'intervention personnelle du Gouverneur-général. Lord Byng, qui avait refusé au leader libéral, Mr Mackenzie King, battu dans un vote régulier de la Chambre, l'autorisation de dissoudre le Parlement, accorda spontanément au leader conservateur, Mr Meighen, également battu dans un vote régulier de la Chambre, le droit de dissoudre l'Assemblée et de procéder à de nouvelles élections. C'est ce que les libéraux, les radicaux et les travaillistes, les trois partis qui détenaient la majorité de fait au Parlement, ne voulurent pas admettre, étant donné surtout que le gouvernement était autorisé à dissoudre la Chambre avant même d'avoir fait voter le budget, c'est-à-dire contrairement à tous les usages établis. Ils accusèrent lord Byng de manquer à son devoir.

de représentant de la Couronne en ne se tenant pas en dehors et au-dessus de la lutte des partis, et en cherchant à favoriser la constitution et le maintien d'un cabinet conservateur qui n'avait de majorité ni au Parlement ni dans le pays; bref ils qualifièrent son attitude et celle de Mr Meighen d'inconstitutionnelle, le Canada étant un Dominion, et non une colonie de la Couronne. Mr King résolut de porter la question devant les électeurs, et le 23 juillet 1926, il déclarait à Ottawa¹ :

« Nous sommes les gardiens de l'honneur de la Couronne britannique et de la sainteté de la constitution britannique, non seulement pour le Canada, mais pour l'Australie, pour la Nouvelle-Zélande pour l'Afrique, pour Terre-Neuve, pour l'Etat libre d'Irlande, pour l'Inde, pour les Iles Britanniques elles-mêmes. La violation de ses usages, de ses pratiques, de ses lois, dans une partie quelconque de l'Empire, ne peut manquer d'avoir des répercussions d'une portée immense dans chacune des autres parties. Les libres institutions représentatives ne peuvent être menacées au Canada sans être partout menacées. Si l'attitude inconstitutionnelle de Mr Meighen n'est pas repoussée par le peuple de ce pays, alors nous pouvons nous demander, au nom de toutes les communautés britanniques se gouvernant libre-

1. Cité par Keith, *op. cit.*, p. 150.

ment, si la constitution britannique ne va pas devenir un fantôme, au lieu d'être, ce que nous estimons qu'elle est, l'aurore de nos plus chères libertés. »

Les élections montrèrent clairement la désapprobation du peuple canadien vis-à-vis de l'intervention de lord Byng. L'opposition conservatrice tomba de 117 à 91 membres; les libéraux au contraire revinrent 119, plus 11 libéraux progressistes, dont le soutien leur était assuré ainsi probablement que celui de 8 progressistes; enfin 5 travaillistes et indépendants furent élus, les premiers étant plutôt favorables. En outre Mr Meighen et cinq membres de son cabinet avaient été battus.

Le résultat de ces élections ne se fit pas longtemps attendre. En novembre 1926 la conférence impériale se réunit; elle n'hésita pas à énoncer le principe que la situation du Gouverneur-général ou Gouverneur d'un Dominion est semblable à celle du Roi dans le Royaume-Uni à l'égard de l'administration des affaires publiques¹. On peut considérer comme assuré qu'à l'avenir le Gouverneur d'un Dominion se conformera scrupuleusement aux avis de ses ministres.

1. Cf. *infra*, p. 162.

TROISIEME PARTIE

Jusqu'ici nous avons envisagé le Gouverneur sous son aspect de représentant de la Couronne, c'est-à-dire de chef de l'administration du Dominion. Mais il y eut longtemps un autre aspect du Gouverneur, celui du Gouverneur, représentant du Gouvernement britannique, c'est-à-dire fonctionnaire impérial, dépendant du Colonial Office et correspondant avec lui. En cette qualité de délégué du gouvernement de la métropole, il avait à tenir compte des instructions que lui donnait le Secrétaire d'Etat pour les colonies qui dépend à son tour du Parlement impérial, c'est-à-dire en fait de la Chambre des Communes. C'est comme représentant du pouvoir impérial que jusqu'en 1926, le Gouverneur devait théoriquement veiller à la conservation des droits et des intérêts de l'Empire dans le Dominion dont il avait la charge. A cet effet il jouissait notamment du droit d'annuler par son veto ou de réserver à la sanction royale tous les actes

de la législature locale qui auraient été de nature à y porter atteinte¹.

Le moment est maintenant venu d'étudier le Gouverneur fonctionnaire impérial. Dans un premier chapitre nous verrons quelle était à cet égard sa situation avant que ne soient intervenues les décisions de la Conférence de 1926, situation, hâtons-nous de le dire, devenue depuis longtemps plus théorique que réelle. Nous verrons ensuite les modifications apportées à la situation du Gouverneur par la dernière Conférence impériale. Enfin, ayant constaté que le Gouverneur n'est plus l'intermédiaire entre le gouvernement britannique et les gouvernements des Dominions, nous nous demanderons si d'autres personnages ne sont pas destinés à le remplacer, et nous étudierons le rôle des Haut-Commissaires.

1. Nous verrons que ce dernier pouvoir n'a pas été précisément aboli par la Conférence de 1926, cf. *infra*, p. 166.

CHAPITRE PREMIER

I

Le fonctionnement du régime politique des Dominions repose sur une distinction entre d'une part les questions se rattachant aux intérêts impériaux, c'est-à-dire celles qui par quelque côté affectent la législation, les droits, les obligations internationales de la Grande-Bretagne et, d'autre part, les questions d'intérêt purement local, où seules les affaires intérieures de la colonie sont en jeu, sans relations possibles avec les intérêts de l'Empire. Le principe fondamental est qu'en ces dernières matières les colonies doivent jouir de la plus entière liberté, le rôle du Gouverneur en ces questions se bornant à être celui d'un conseiller avisé et impartial au milieu des querelles des partis. Pour tout ce qui touche au contraire aux intérêts impériaux, l'Angleterre entendait se réserver le droit de contrôle direct, qui aboutit à soumettre toute mesure prise par les législations locales à la sanction du souverain par l'intermédiaire du Gouverneur.

Ceci dit, il faut se demander ce qu'on doit entendre par intérêt de l'Empire. Il est certain que ce terme

a pris un sens de plus en plus restrictif, et l'on peut dire que toute l'histoire du gouvernement responsable a consisté dans l'acceptation graduelle par le gouvernement impérial du principe que ses instructions devaient être limitées de façon à faire prévaloir dans l'immense majorité des cas l'avis ministériel.

L'évolution qui s'est produite au Canada est significative à cet égard. Dans les premières années de la Confédération on s'était servi de la fonction du Gouverneur-général pour mettre obstacle à l'exercice de ses pouvoirs par le gouvernement canadien. En vertu des dispositions de l'art. 91 du British North America Act, le Parlement du Canada recevait une juridiction pleine et entière sur tous les sujets se rapportant au gouvernement du pays. Mais par l'art. 55 il était stipulé que le Gouverneur-général pouvait refuser sa sanction à une loi, ou qu'il pouvait réserver cette loi pour la signification du bon plaisir du Roi, c'est-à-dire, dans la pratique, du gouvernement britannique. L'art. 56 déclarait en outre que dans le cas de tout projet de loi, le gouvernement britannique pouvait désavouer la législation, c'est-à-dire l'annuler dans un délai de deux ans après son adoption par le Parlement canadien. Dans l'art. 55, il était question « d'instructions » signifiées par le Gouvernement britannique au Gouverneur-général. Ces instructions que le Gouverneur-général était tenu de suivre étaient l'expression de l'attitude que le gouvernement impérial avait

l'intention de tenir en toutes choses se rapportant aux affaires du Canada, et elles déterminaient les restrictions qu'on entendait poser à l'exercice des pouvoirs concédés par l'art. 91. Celui-ci est très long et il finit par une énumération des principales catégories de sujets sur lesquels on accordait au Canada son autonomie. Vingt-neuf catégories de sujets étaient ainsi énumérées. On trouve, parmi ces sujets, le n° 26 « Le mariage et le divorce ». Il était écrit par conséquent en toutes lettres dans la constitution que le Parlement canadien avait le pouvoir de légiférer sur ce sujet. Néanmoins les premiers Gouverneurs-généraux reçurent du Gouvernement impérial l'ordre de refuser leur sanction à tout projet de loi qui pourrait leur être soumis par le Parlement concernant le divorce. On retirait ainsi d'une main ce qu'on avait donné de l'autre. La troisième clause de cet art. 91 donnait au Parlement le pouvoir de prélever des taxes de toutes sortes, même au moyen d'un tarif de douane; cependant le Gouverneur-général était tenu par ses instructions de refuser sa sanction à toute législation douanière qui édicterait des différences entre les pays étrangers. De 1867 à 1877, 21 bills furent réservés sur les instructions du gouvernement impérial¹. Ce n'est qu'à la suite de la campagne d'Ed. Blake² ministre de la

1. Cf. Kennedy, *Documents of the Canadian Constitution*, pp. 695-98; il donne une énumération des catégories de bills que les instructions ordonnaient au gouverneur de réserver.

2. Cette campagne eut pour origine l'usage fait par le Gouverneur

justice du Canada, que fut mis fin à ce régime de restrictions et d'intervention indue des autorités impériales dans les affaires du Canada. Blake alla à Londres pour négocier avec le gouvernement britannique. Il revint victorieux sur certains points, sur les plus urgents¹. Il fut décidé qu'à l'avenir le gouvernement de la métropole abandonnerait le système des « instructions » particulières au Gouverneur-général sur les sujets auxquels il devait refuser sa sanction.

Le droit de veto est devenu alors pour lui un droit plutôt théorique dont l'usage est une éventualité qu'on n'envisage plus, pas plus qu'en Angleterre on n'envisage l'exercice du droit de veto par la Roi.

Dans les anciens textes, comme ceux de Terre-Neuve ou du Cap, les instructions n'étaient pas non plus limitées aux seuls véritables intérêts impériaux. Là aussi la prérogative de merci devait être exercée par le Gouverneur, après avoir pris l'avis de ses ministres, sous sa propre responsabilité. A Natal, le gouverneur était investi de fonctions spéciales, qu'il exerçait en qualité de chef Suprême. Les lettres patentes de Transvaal et de l'Etat libre d'Orange donnaient expressément au Gouverneur distingué du Gouverneur en Conseil, des pouvoirs comme chef souverain. Les restrictions aux pouvoirs du gouvernement local tenaient à ce

général de son droit de grâce, lorsqu'il commua de sa propre autorité la sentence de mort prononcée contre Ambroise Lépine. Cf. *supra*, p. 78, n. 1.

1. Cf. Kennedy, *The Constitution of Canada*, p. 342.

que le gouvernement impérial était responsable de la sécurité dans les vastes territoires de l'Afrique du Sud peuplés de races indigènes. D'ailleurs ces pouvoirs exorbitants n'étaient pas exercés.

Mais depuis longtemps, non seulement au Canada, mais dans les autres Dominions, les instructions pour la réservation des bills n'interviennent plus que dans des cas limités et bien déterminés. Elles interviennent dans le cas de bill contraire aux traités conclus par la Grande-Bretagne, ou concernant les droits et la propriété des sujets britanniques ne résidant pas dans le territoire, ou portant préjudice au commerce et à la navigation de la mère-patrie et de ses dépendances, ou établissant des monnaies autres que celles en usage dans le Royaume-Uni, ou des droits différentiels autres que ceux autorisés par des actes spéciaux, ou qui accordent le divorce ou favorisent le Gouverneur de dons en argent ou en nature. Encore faut-il remarquer que le divorce, la monnaie et les droits différentiels ne figurent plus dans cette liste que théoriquement.

II

Voyons maintenant dans quelles conditions et selon quelle procédure s'exerce le droit du Gouverneur de réserver une loi. Le principe c'est qu'aucune loi du Do-

minion n'est valable à moins d'être approuvée par le Gouverneur général¹, tout comme aucune loi britannique n'est valable si elle n'a reçu l'approbation du Roi.

Dès qu'une loi quelconque est votée par la législature locale, le ministre de la justice, ou tout autre fonctionnaire judiciaire spécialement désigné, adresse au Gouverneur un rapport dans lequel il recherche si la loi rentre dans la catégorie de celles qui sont de la compétence exclusive de la législature locale, et dans ce dernier cas si elle ne contient rien de contraire aux lois ou aux traités de la métropole².

Au Canada aucun rapport n'est rédigé, ce qui s'explique par une raison historique, la Constitution canadienne ne prévoyant pas de catégories de bills à réserver. Lorsque le Gouverneur est en possession du certificat en question, il doit examiner ou faire examiner par ses conseillers la loi émanant de la législature locale en vue d'en déterminer exactement la nature et la portée. Il peut à cet effet s'entourer de tous conseils ou avis légaux et même s'il le juge nécessaire provoquer l'avis de l'Attorney and solicitor de la Grande-Bretagne. Deux cas peuvent se présenter :

1^o Ou bien le bill intéresse exclusivement les affai-

1. Dans les Etats australiens l'approbation est donnée par le Gouverneur, dans les provinces canadiennes par le Lieutenant-Gouverneur, et dans les provinces sud-africaines par l'Administrateur.

2. Lorsque c'est un Ministre qui fournit le certificat au Gouverneur, il le fait, non pas en qualité de fonctionnaire politique, mais en tant que fonctionnaire judiciaire.

res locales sans relation quelconque avec les droits de l'Empire, et dans ce cas le Gouverneur par délégation du souverain peut soit approuver le bill, soit y opposer son veto. S'il l'approuve, le projet devient loi, mais le Roi peut l'annuler par une proclamation ou communication adressée au Parlement du Dominion dans un délai d'un an ou de deux ans (ce délai varie dans les divers Dominions suivant leur constitution). Le Roi a cette faculté en vertu de son droit de rejeter (« disallow ») une loi d'un Dominion ou une loi coloniale. Dans le cas d'un Dominion, le droit n'est jamais exercé et il ne pourrait pas l'être. Néanmoins l'ancienne formalité est toujours observée et toutes les lois des Dominions sont transmises à Londres et le Secrétaire d'Etat pour les Dominions déclare alors qu'il ne sera pas conseillé au Roi d'user de son droit de veto. Ceci est une pure formule sans effet pratique, car le Gouvernement britannique ne pourrait pas constitutionnellement recommander au Roi de rejeter une loi d'un Dominion.

Quant au droit du Gouverneur de refuser d'approuver une loi du Dominion², il est entendu depuis longtemps que le Gouverneur ne peut pas constitutionnellement (bien qu'il le puisse légalement) l'exercer. A cet égard il se trouve exactement dans la même situation que le Roi en Angleterre.

1. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 759-760.
2. Cf. Keith, *op. cit.*, pp. 749-750.

2^o Qu bien le bill affecte par quelque côté les intérêts de l'Empire. Le gouverneur doit alors le réserver de droit à l'approbation de la Couronne¹. L'effet de cette réserve est que la loi n'a pas de validité aussi longtemps qu'elle n'a pas été approuvée par la Couronne. Si une loi n'est pas ratifiée dans un certain délai (qui est fixé dans chaque cas par la Constitution) elle est frappée de caducité complète.

Ce droit de réserver un bill à l'approbation de la Couronne n'appartient pas seulement aux Gouverneurs-généraux des Dominions, mais aussi aux Gouverneurs des Etats australiens. Dans les provinces canadiennes ou sud-africaines au contraire, le Lieutenant-gouverneur ou l'administrateur ne peut réserver un bill que pour approbation du Gouverneur-général. Cela tient à ce que, d'après la constitution canadienne, le Lieutenant-gouverneur est subordonné non pas à la Couronne, mais au Gouverneur-général du Canada. Alors s'est posée la question de savoir si le Gouverneur-général agissait au nom du Gouvernement impérial seul ou s'il devait prendre l'avis de ses ministres responsables devant le Parlement du Dominion² pour donner son assentiment à une loi provinciale. Il y eut à ce sujet une controverse très vive entre le gouvernement canadien et le gouvernement britannique, peu de temps après la mise en application du B. N. A. Act.

1. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 751-759.

2. Cf. Kennedy, *op. cit.*, pp. 415 et ss.; Keith, *op. cit.*, p. 750-51.

D'après le Secrétaire d'Etat aux colonies, le Gouverneur-général aurait dû refuser son assentiment à des bills provinciaux, même approuvés par les Ministres du Dominion, qui seraient gravement inconstitutionnels, ou qui viendraient à l'encontre de la politique impériale. Au contraire Edward Blake, Ministre de la Justice du Canada, soutenait que, en vertu du B. N. A. Act le Gouverneur-général en Conseil avait hérité des pouvoirs de la Couronne sur la législation des provinces, que les Ministres canadiens devaient être directement et exclusivement responsables envers le Parlement des mesures prises à cet égard par le Gouverneur, et qu'en revanche celui-ci devait agir avec leur assentiment. La thèse de Blake ne fut jamais acceptée par le Gouvernement britannique, mais en fait la pratique fut conforme aux désirs du gouvernement canadien.

III

Lorsque le Gouverneur d'un Dominion reçoit du Gouvernement impérial des instructions, lui ordonnant par exemple d'user de son droit de veto, ou d'intervenir d'une manière quelconque dans les affaires locales, ces instructions peuvent se heurter à l'opposition du gouvernement local. Quelle attitude le Gouverneur devra-t-il prendre en cas de conflit entre les deux gou-

vernements, impérial et local ? Dans les premiers temps du gouvernement responsable, notamment avant l'existence du télégraphe, la position du Gouverneur était difficile ; n'ayant pas toujours le temps d'en référer à son gouvernement, il devait former son opinion par lui-même ; et alors il risquait ou bien, s'il faisait des concessions au ministère local, d'être rappelé pour avoir négligé ses devoirs de gardien des intérêts de l'Empire ; ou bien s'il résistait au ministère local, de ruiner sa situation vis-à-vis des ministres. Mais aujourd'hui, le Gouverneur a presque toujours le temps d'en référer au Secrétaire d'Etat, et c'est entre les deux gouvernements, celui siégeant à Londres et celui siégeant aux antipodes que la partie se joue. Avant d'agir, le Gouverneur doit toujours s'assurer que le Secrétaire d'Etat est disposé à soutenir son point de vue : c'est au gouvernement impérial, et non au Gouverneur qu'il appartient d'apprécier ce qu'exigent les intérêts de l'Empire.

D'ailleurs, surtout depuis la formation des grands Dominions, les conflits sont rares. D'une part le gouvernement impérial cherche à éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à l'autonomie des Dominions, et d'autre part les gouvernements locaux ne sont plus composés de ces politiciens de troisième zone que produisaient les petites colonies, dont la meilleure partie de la population se consacrait au développement de l'agriculture et de l'industrie et n'avait pas de temps à perdre dans

la politique»; mais de véritables hommes d'Etat ayant le sentiment de leurs responsabilités, et ne cherchant pas à provoquer avec le gouvernement impérial d'inutiles conflits qui ne peuvent que nuire à l'unité de l'Empire.

On ne peut guère relever qu'un seul cas où il y ait eu véritablement conflit entre le gouvernement impérial et un gouvernement local; aussi mérite-t-il qu'on s'y arrête : il remonte à 1906 et eut pour théâtre le Natal.

Dans cette colonie, les troupes impériales, dont la présence avait longtemps assuré la tranquillité des indigènes, venaient d'être réduites en attendant d'être entièrement supprimées, conformément au principe fondamental qu'une colonie à gouvernement responsable doit assurer elle-même sa défense contre les troubles intérieurs. Là-dessus, le 7 février, des indigènes se livrèrent près de Pietermaritzbourg, à l'occasion de la perception de l'impôt de capitation à une démonstration armée. Dès le lendemain un détachement de police fut envoyé pour arrêter les meneurs. Seulement, au cours d'une collision, les indigènes tuèrent deux blancs. Aussitôt, le 9 février, le gouvernement du Natal prit des mesures sévères; il mobilisa la milice, réquisitionna toute la police disponible et proclama la loi martiale dans le district où s'étaient produits ces premiers troubles. En même temps, après avoir fait procéder à l'arrestation des indigènes accusés des meurtres, il insista pour les faire traduire devant la Cour martiale, en dépit des objections du Gouverneur et bien que les

tribunaux légaux siégeassent et que Pietermaritzbourg fut aussi sûr que Londres¹. Vers la fin de mars, après des débats judiciaires qui avaient duré une semaine entière, la sentence était rendue. Et le 28 mars, le Secrétaire d'Etat, lord Elgin, apprenait du Gouverneur que l'exécution de douze indigènes condamnés pour le meurtre des policemen allait avoir lieu, que les sentences avaient été examinées par le Gouverneur en Conseil, et que celui-ci y avait agréé, ayant le sentiment qu'aucune injustice n'avait été commise. Lord Elgin répondit le jour même par un télégramme que la sentence de mort rendue sous la loi martiale avait causé une vive émotion en Angleterre, et que le gouvernement impérial était directement touché par suite de la présence de troupes impériales dans la colonie; il ordonnait de plus au Gouverneur de faire surseoir à l'exécution pour permettre au ministère de recevoir des informations complémentaires. Le résultat de cette dépêche, ce fut la démission immédiate du Gouverneur de Natal. Le 29 mars, le Gouverneur envoya à Londres les informations demandées, et le lendemain le Gouvernement impérial autorisait

1. Cette procédure, d'après Keith, était inexcusable; il n'était même pas possible de prétendre qu'elle avait été suivie pour éviter un jugement modéré; la cour martiale fit en effet de son mieux par se montrer équitable, et la sentence de mort prononcée contre 12 indigènes ne fut confirmée qu'après un sérieux examen par le Gouverneur en Conseil. Cf. Keith, *op. cit.*, p. 215. — Les précautions prises par le gouvernement de Natal, et qui indiquent que son intention n'était nullement de semer la terreur parmi la population indigène, n'étaient pas, quoi qu'en dise Keith, de nature à justifier l'intervention du gouvernement de Londres.

les exécutions si le ministère les considérait comme indispensables, et affirmait qu'il n'avait ni lui, ni ses collègues, jamais eu l'intention d'intervenir dans les affaires intérieures du Natal. Le ministère local consentit donc à reprendre sa démission.

Keith¹ admet le bien-fondé de l'intervention du Secrétaire d'Etat pour les colonies. Il estime que l'attitude du gouvernement de Natal fut non seulement peu sage, mais encore tout à fait inconstitutionnelle. Et la preuve, ajoute-t-il, de son ignorance de la pratique constitutionnelle et de la loi, c'est qu'il voulut considérer l'affaire comme une immixtion du gouvernement impérial dans l'exercice de la prérogative de grâce qui n'avait rien à voir avec la question; les sentences prononcées sous la loi martiale ne sont pas des sentences légales, et c'est à celles-ci seules que s'applique la prérogative de grâce. Si le gouvernement impérial s'était borné à rappeler les troupes impériales et à mettre en congé son Gouverneur, le ministère local n'aurait pas été en mesure de demeurer au pouvoir seulement un jour de plus, eu égard à la consternation qui aurait été soulevée dans la colonie. Après avoir sollicité, comme l'avait fait le gouvernement de Natal, la protection d'un bataillon de soldats britanniques, il était tout à fait inexcusable de venir ensuite défier le gouvernement impérial. Cependant Keith admet que le télégramme de Lord Elgin était trop tranchant, et il l'explique en

1. Cf. *Imperial Unity and the Dominions*, p. 80.

disant que lord Elgin était peu familiarisé avec le gouvernement responsable du Dominion, et habitué à l'autocratie indienne. Peut-être faudrait-il aussi faire une part à l'intervention du jeune et ardent sous-secrétaire d'Etat aux colonies, Mr Winston Churchill, dont la personnalité devait avoir un peu annihilé celle du Secrétaire d'Etat lui-même. En tout cas la preuve de la faute commise par le gouvernement impérial, c'est d'abord qu'il dut finalement céder, ce sont ensuite les demandes d'explications que formulèrent l'Australie et la Nouvelle-Zélande et que révéla Sir Gilbert Parker à la Chambre des Communes, lors d'une discussion assez vive sur cette affaire. Ce cas de conflit entre le Gouvernement impérial et un gouvernement local est tout à fait isolé.

En 1892 le Gouverneur de la Nouvelle-Zélande refusa au ministère de M. Ballance de nommer douze nouveaux membres à la Chambre Haute; le Gouverneur n'agit point selon les instructions du Gouvernement impérial, mais conformément à ce qu'il estimait être la ligne de conduite adoptée par celui-ci en faveur du maintien de l'indépendance des Chambres Hautes. Le ministère refusa de donner sa démission et il fallut en référer à Londres. Le Ministre des Colonies fit savoir au Gouverneur que lorsque les intérêts de l'Empire n'étaient pas en jeu et que rien ne permettait de douter que les circonscriptions électorales ne partageassent les vues du ministère, le Gouverneur devait se conformer à l'avis des ministres responsables.

En 1907, une loi qu'avait fait voter le gouvernement de Terre-Neuve fut annulée par une Ordonnance impériale rendue en Conseil, conformément à un Act de 1918; mais même cette décision très grave ne provoqua pas la démission du ministère.

Le Parlement de la Nouvelle-Zélande vota en 1910 un shipping bill qui édictait des peines contre les vaisseaux qui admettaient des orientaux dans leurs équipages; au Parlement le vote du bill fut déclaré d'une importance capitale; cependant, lorsque le gouvernement impérial refusa son assentiment, le gouvernement néo-zélandais, en dépit de l'unanimité de l'opinion, ne démissionna pas.

En 1906 le Parlement du Commonwealth vota un bill qui donnait une préférence aux marchandises britanniques amenées par des navires dont l'équipage serait composé de blancs, sujets britanniques; le gouvernement impérial fut dans l'impossibilité d'acquiescer à ce bill, d'une part à cause des traités, d'autre part parce qu'il ne pouvait accepter une préférence qui était destinée à écarter une catégorie de sujets britanniques : ceux d'origine hindoue. Néanmoins, Mr Deakin, « le dernier des hommes à accepter quelque chose d'inconstitutionnel », demeura au pouvoir.

Au Canada, lors des très vives discussions entre le Gouvernement impérial et le gouvernement canadien sur la propriété littéraire, de 1889 à 1894, et malgré l'irritation soulevée dans le pays, on ne fit jamais même

allusion à la possibilité d'une démission; pas plus qu'entre 1907 et 1913 dans le Commonwealth, malgré l'attitude inflexible du Gouvernement impérial à l'égard du régime de la marine marchande.

Il serait facile de multiplier les exemples de circonstances dans lesquelles un conflit fut évité entre le gouvernement impérial et celui d'un Dominion. Ce serait inutile. La démission du gouvernement de Natal en 1907 fut la seule qui ait eu pour cause un désaccord avec le gouvernement impérial.

CHAPITRE II

Pendant longtemps le Gouverneur-général fut le représentant du gouvernement britannique en même temps que celui du Roi, c'est-à-dire qu'il cumulait les fonctions d'ambassadeur avec celles de Vice-Roi; il agissait comme moyen de communication entre le gouvernement britannique et le gouvernement du Dominion, tenant celui-là au courant de la politique de celui-ci, et informant le second des vœux du premier. On pouvait ainsi assister au spectacle d'un Gouverneur se conformant fidèlement à la politique de ses conseillers constitutionnels, et en même temps envoyant au Gouvernement britannique des dépêches où il critiquait cette politique du point de vue des intérêts de l'Empire. Et à mesure que comme chef du gouvernement du Dominion, le Gouverneur se voyait privé de plus en plus de toute influence politique dans les affaires intérieures, il devenait plus absurde et plus impossible encore qu'il intervint dans ces mêmes affaires au nom du gouvernement britannique. Il y avait ainsi une sorte d'incompatibilité entre les deux

onctions dont il était investi : cela nécessitait une révision totale de la procédure des relations entre l'Angleterre et les Dominions.

Déjà, à la Conférence impériale de 1911, la question avait été soulevée, mais la Conférence demeura fidèle à la doctrine que le moyen de communication normal entre le Royaume-Uni et les Dominions devait être le Gouverneur-général. Mais dès la guerre s'établit, pour les premiers ministres coloniaux, la pratique de correspondre directement avec le Premier ministre britannique; une copie « pour information » était seulement communiquée au Gouverneur. Et le 30 juillet 1918, le Cabinet impérial votait une résolution¹ en vertu de laquelle les premiers ministres des Dominions avaient le droit de correspondre directement avec le Premier ministre du Royaume-Uni sur des questions « of cabinet importance² ». Enfin la Conférence impériale de 1921 renouvelle cette autorisation en reconnaissant aux Premiers ministres des Dominions le droit de communiquer directement avec le Premier ministre britannique sur les affaires qu'ils jugent d'une importance suffisante.

1. On trouvera le texte de la résolution dans Wall, *The British Commonwealth of Nations*, p. 173.

2. Mr W. I. Jennings estime que cette autorisation ne s'applique qu'aux communications officielles. Cf. *R. de droit international public et de législation comparée*, 1927, p. 411. Au contraire Keith affirme qu'elle vise toutes les communications d'importance fondamentale par opposition à la correspondance routinière : cf. *Canadian Historical Review*, 1928, p. 119.

D'autres propositions furent faites qui montrèrent que la tendance était bien orientée vers une diminution du rôle du Gouverneur. C'est ainsi qu'on proposa de transformer les Hauts Commissaires en ministres qui feraient partie du Cabinet anglais, comme au temps de la guerre, ou encore en ambassadeurs accrédités auprès du Gouvernement de Londres, mais cette proposition fut écartée. En 1925, on décida de détacher du Colonial Office un ministère nouveau, le Dominion Office, dont le titre rappelait le Foreign Office; seulement comme le premier titulaire, Mr Amery, était en même temps ministre des colonies, la réforme n'eut pas grande portée.

Les choses en étaient là, le Gouverneur-général n'étant plus considéré que comme un simple vice-roi, ne représentant plus que théoriquement le gouvernement de Londres, lorsque éclata la crise canadienne de 1926. On sait l'impression fâcheuse que provoqua dans le public canadien l'attitude du Gouverneur-général lord Byng qui congédia de sa propre initiative Mr Mackenzie King du pouvoir et invita Mr Meighen, alors chef de l'opposition, à former un nouveau cabinet. La victoire du parti libéral aux élections du 6 septembre 1926 indiqua nettement que le peuple canadien ne voulait pas de l'intermédiaire direct du Gouverneur-général dans la politique du pays. Et l'émotion fut d'autant plus vive qu'au Canada on considérait qu'aux

termes de l'art. 10¹ du B. N. A. Act, il y avait 60 ans que le Gouverneur-général représentait le Roi d'Angleterre et rien que le Roi. Sans doute, c'était bien comme représentant du Roi, que le Gouverneur était intervenu; en refusant une dissolution, il avait agi dans l'intérêt du Dominion, non dans l'intérêt de l'Empire. Cependant dans l'esprit de l'opinion publique le caractère de représentant du gouvernement britannique, nommé par celui-ci l'emportait, et son intervention dans les affaires intérieures du Canada, apparaissait comme celle de l'Angleterre elle-même. C'est pourquoi il sembla que le temps était venu de définir à nouveau le statut du Gouverneur-général pour éviter à l'avenir des interventions de ce genre. Et l'occasion en paraissait tout indiquée, puisque la Conférence impériale allait se réunir au mois de novembre. Les représentants du nouveau gouvernement canadien, et, à leur tête Mr Mackenzie King, étaient décidés à porter la question devant elle.

D'autre part il y avait un autre membre de l'Empire britannique que préoccupait également la situation du Gouverneur-général, c'était l'Etat libre d'Irlande. Celui-ci avait déjà obtenu d'avoir pour Gouverneur-général non seulement un Irlandais, mais encore un homme de son choix. Ce n'était pas suffisant. En 1926,

1. Cet art. stipule que le Gouverneur agit « pour la Reine et en son nom » et qu'il doit prendre l'avis du gouvernement canadien et non du gouvernement britannique.

lors d'une discussion à la Chambre Basse Irlandaise, le ministre des Affaires étrangères, Mr. Desmond Fitzgerald, déclara que les délégués irlandais à la Conférence impériale qui devait avoir lieu dans l'automne de la même année soulèveraient, entre autres questions, certains points concernant la position du Gouverneur général. Interpellé par certains critiques qui voulaient savoir pourquoi toutes les dépêches de son ministère adressées au gouvernement britannique devaient porter la signature du Gouverneur-général, il déclara que le gouvernement considérait cette pratique comme une survivance du vieux système du Colonial Office, que selon lui il était temps d'abolir. Il pensait que l'égalité de statut des différents membres du Commonwealth britannique était désormais effectivement reconnue, mais que certaines anomalies subsistaient encore qui devaient être abolies par consentement mutuel à la Conférence impériale. L'une de celles-ci était justement la nécessité pour toute dépêche adressée à Whitehall de porter la signature du Gouverneur-général; et il proclamait déjà que le gouvernement irlandais ne lui reconnaissait pas le droit de modifier un seul mot à ces dépêches.

C'est dans ces conditions, entraînée par l'Etat libre d'Irlande et le Canada, que la Conférence impériale

1. Cf. *Nineteenth century*, art. cit., 1926, p. 175.

vota la résolution suivante¹ préparée par la Commission des relations inter-impériales :

« C'est une conséquence essentielle de l'égalité de statut qui existe parmi les membres du Commonwealth des nations britanniques que le Gouverneur-général d'un Dominion² soit le représentant de la Couronne, occupant à tous égards dans le Dominion la même situation, par rapport à l'administration des affaires publiques, que celle occupée par Sa Majesté le Roi en Grande-Bretagne, et qu'il ne soit pas le représentant ou l'agent du gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne, ou de n'importe quel département dudit gouvernement ».

Et cette conclusion était suivie de l'affirmation que « la pratique en vertu de laquelle le Gouverneur-général d'un Dominion est la voie officielle formelle de communication entre le gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne et ses gouvernements dans les Dominions pouvait être considérée comme ne s'accordant plus entièrement avec la situation constitutionnelle du Gouverneur-général ». Par conséquent à l'avenir les communications devraient être faites directement de gouvernement à gouvernement. Les représentants de la Grande-Bretagne déclarèrent

1. Cmd. 2768, p. 16.

2. Le Gouverneur de l'Irlande occupe la même situation que le Gouverneur-général d'un Dominion; mais la résolution ne s'applique pas aux Gouverneurs des Etats australiens (pas davantage à ceux de Malte et de la Rhodésie du Sud).

qu'ils étaient disposés à changer de méthode à l'égard de tout Dominion qui le demanderait, mais il fut décidé que les détails seraient réglés par des arrangements à intervenir après la Conférence. Néanmoins la Commission ne manqua pas de déclarer que le Gouverneur-général devait être informé aussi complètement des affaires gouvernementales et des affaires publiques que Sa Majesté le Roi en Grande-Bretagne.

Quelle est la portée de cette décision de la Conférence de 1926. Certains auteurs, comme Mr Ewart, affirment qu'elle a donné le coup de grâce à l'unité exécutive de l'Empire, d'autres le contestent et notamment Keith. Celui-ci¹ s'efforce de démontrer que la Conférence impériale n'a rien innové. Il dit que depuis longtemps le Gouverneur-général avait cessé d'être « le gardien des intérêts britanniques » ; la protection des intérêts impériaux ne représentait qu'une faible partie des devoirs du Gouverneur, qui était avant tout le chef du gouvernement du Dominion, de même que le Roi est le chef du gouvernement britannique ; et s'il était l'intermédiaire entre les gouvernements de la Grande-Bretagne et du Dominion, il se considérait comme étant tout autant, l'expérience le montrait, l'interprète des vues du Dominion auprès des ministres britanniques que l'interprète des vues britanniques auprès des ministres des Dominions. Il

1. Cf. *Responsible Government in the British Dominion*, pp. 1226-1227 ; *The Journal of Comparative Legislation*, february 1927, p. 92 ; *Canadian Historical Review*, juin 1928, pp. 110-111.

n'apparaît pas que ce soit un fait essentiel, ni qui porte atteinte à l'unité impériale, que les vues du Gouvernement britannique au lieu d'être exprimées au moyen du Gouverneur-général le soient par un représentant de ce gouvernement résidant à Ottawa. Bien plus, l'importance de la résolution de 1926 à cet égard a été fort exagérée : la fameuse décision de 1918 avait déjà donné à chaque Premier Ministre de l'Empire le droit de correspondre directement avec le Premier ministre de Grande-Bretagne. Par conséquent il appartenait depuis 1918 à chaque Premier Ministre de décider quelle voie de communication il préférerait employer. En outre, cet arrangement autorisait tacitement le Premier Ministre à tenir le Gouverneur-général dans l'ignorance de sa correspondance avec le Gouvernement britannique. Au contraire la Conférence de 1926 stipule l'obligation expresse du Premier Ministre de le tenir pleinement informé (quelque sceptique qu'on puisse être sur l'accomplissement de cette formalité). En somme, la Conférence s'est bornée à faire passer sur la tête d'un autre personnage, le Haut Commissaire, une partie des fonctions du Gouverneur-général, celles d'ambassadeur; et déjà dans bien des cas ces fonctions n'appartenaient plus au Gouverneur-général. D'ailleurs, observe Keith, il n'est point certain que les Dominions soient absolument mûrs pour recevoir des Haut-Commissaires britanniques¹, et il

1. En fait, jusqu'à présent, le Gouvernement britannique n'a nommé de Haut-Commissaire qu'à Ottawa. Cf. *infra*, pp. 177-78.

se peut très bien que le Gouverneur-général continue à servir de moyen de communication. Ainsi on ne peut parler de coup de grâce donnée à l'unité exécutive de l'Empire.

Mr Ewart¹ considère les choses d'une façon différente. Il examine les conséquences de la décision de la Conférence notamment pour le Canada. La constitution canadienne dispose que « le gouvernement et le pouvoir exécutif du Canada appartiennent à la Reine ». Le souverain délègue une partie de l'autorité exécutive au Gouverneur-général qui agit selon les instructions du gouvernement britannique. L'unité exécutive de l'Empire, personnifiée par le Roi, réside en réalité dans le gouvernement britannique : celui-ci exerce son autorité directement sur les Iles britanniques, et ailleurs au moyen de délégués nommés par lui. Or, depuis 1926, le Gouverneur-général n'a plus de relations avec le gouvernement britannique : il est le représentant du Roi et rien que du Roi. Le Gouvernement et le pouvoir exécutif du Canada continuent comme autrefois à appartenir au Roi, mais aujourd'hui c'est au Roi du Canada, c'est-à-dire au Roi agissant pour les affaires canadiennes sur l'avis des ministres canadiens. Il y a par conséquent désormais un pouvoir exécutif à Londres, un autre à Ottawa. On pourrait même concevoir que le Roi, au lieu de ré-

1 Cf. *Independance Papers*, v. II, p. 5; *Canadian historical Review*, septembre 1928, pp. 202-203; *Queens Quarterly*, 1927, p. 237.

sider à Londres, s'en aille résider à Ottawa, ou bien à Dublin. Dans ce cas il serait dans la nécessité de nommer un Gouverneur-général pour le Royaume-Uni. Ainsi l'unité exécutive de l'Empire a bien reçu le coup de grâce en 1926.

Cependant, il y a au moins un point sur lequel la position du Gouverneur-général n'a pas été modifiée, à la Conférence de 1926 : c'est celui qui touche au droit du Gouverneur-général de réserver les Bills à la sanction de la Couronne¹. La Conférence a simplement décidé² que la question ferait l'objet de nouvelles discussions et serait examinée par un Comité d'experts.

Quant au droit de la Couronne d'exercer son veto à l'égard d'une loi d'un Dominion, droit purement théorique, la Conférence déclara³ qu'il ne serait pas conforme à la pratique constitutionnelle que le Gouvernement de Sa Majesté pour la Grande-Bretagne donne à Sa Majesté, sur des matières intéressant les affaires d'un Dominion, des conseils contraires aux avis du Gouvernement de ce Dominion. Elle a déclaré en outre qu'il appartient au gouvernement de chaque Dominion de conseiller la Couronne sur les matières qui intéressent ses propres affaires. Le résultat de cette dernière déclaration semble devoir être qu'à

1. Cf. la déclaration faite par Mr Baldwin à la Chambre des Communes le 25 novembre 1926.

2. Cmd. 2768, p. 17.

3. *id.*, p. 16.

l'avenir le Gouvernement d'un Dominion conseillera lui même la Couronne quant à l'exercice par celle-ci de ses prérogatives dans le Dominion sans l'intervention du Gouvernement britannique. Cependant, comme par le passé, la communication continue à se faire par l'intermédiaire du Secrétaire pour les Dominions. Et, d'après Keith¹ le ministre britannique n'agit pas dans cette circonstance comme un simple intermédiaire, mais comme un conseiller : ce serait encore un échec à l'indépendance des Dominions. « Si le Roi agissait, dit Keith, suivant l'avis du gouvernement du Dominion seul, le Secrétaire d'Etat serait un intermédiaire tout à fait inutile... l'intermédiaire normal serait le Haut-Commissaire à Londres qui est toujours *persona grata* auprès de la Couronne ». Mais c'est là une erreur : car seul un ministre peut présenter un avis au Roi, et un Haut-Commissaire n'est pas un ministre. D'ailleurs, observe Ewart², cette question de savoir si un ministre britannique a qualité pour donner sa propre opinion, ou s'il n'est qu'un simple moyen de communication, a été longuement discutée à la Conférence de 1923, qui lui a donné une solution contraire à celle qu'adopte Keith. Aussi, faisant état de cette décision, Mr Mackenzie King déclarait-il le 21 mars 1924 à la Chambre des Communes canadiennes : « L'interprétation donnée par le Foreign Office à la question est

1. *Canadian Historical Review*, juin 28, p. 110.

2. *Canadian Historical Review*, septembre 1928, p. 200-201

la suivante : le Gouvernement du Dominion qui présente son avis est responsable; il lui appartient de conseiller Sa Majesté directement à l'égard des affaires qui concernent uniquement ce Dominion; dans la transmission de cet avis, le Gouvernement britannique agit comme le canal de communication, mais ce n'est pas à lui qu'il appartient de donner formellement un avis. L'incompréhension de cette situation, ajoute Mr Ewart, tient à la mauvaise pratique adoptée par le Gouvernement canadien après la Conférence de 1926. Jusque-là, lorsque celui-ci avait besoin de la signature royale, il s'adressait au Gouverneur-général qui transmettait le document à signer au Secrétaire d'Etat pour les Dominions, et celui-ci, ou un autre ministre britannique le communiquait au Roi. Cette procédure naturellement devint impossible à appliquer lorsque le Gouverneur-général cessa d'être le représentant du gouvernement britannique et d'être en rapport avec lui. Le Gouverneur-général étant devenu un vice-roi, il aurait dû désormais non plus transmettre les documents au Secrétaire d'Etat, mais agir lui-même directement, c'est-à-dire soit donner son assentiment au nom du Roi, soit réserver le Bill. Le Gouvernement canadien n'adopta pas ce point de vue, et il transmit lui-même au Secrétaire d'Etat britannique les documents à revêtir de la signature royale. Mais cela ne signifie pas que le ministre britannique soit le conseiller du Roi en cette circonstance; il n'est qu'un intermé-

diaire, le seul conseiller étant le gouvernement canadien dont les avis doivent être suivis par la Couronne. Mais il est probable qu'un jour, plus ou moins prochain, ce ne sera plus au Roi d'Angleterre que le ministère canadien s'adressera, mais comme il a été dit plus haut au Gouverneur-général. Alors le gouvernement britannique n'aura plus à intervenir dans les affaires canadiennes, même à titre d'intermédiaire; et le Gouverneur-général ne sera pas seulement le représentant du Roi, il sera le « Roi au Canada ».

CHAPITRE III

Depuis qu'en novembre 1926, le Gouverneur-général est devenu uniquement le représentant de la Couronne le gouvernement britannique a cessé d'être représenté dans les capitales des Dominions. Aussi fut-il décidé qu'à l'avenir la voie de communication officielle serait directement de gouvernement à gouvernement; et en outre le vœu fut exprimé à la Conférence de 1926 « que l'on développe tant à Londres que dans les capitales des Dominions un système de communication réciproque et de contact personnel. »

Des sortes de relations diplomatiques allaient désormais pouvoir s'établir entre l'Angleterre et ses Dominions.

Déjà bien avant 1926, chacun des Dominions avait à Londres son représentant, ayant le titre de Haut Commissaire. L'origine de ce fonctionnaire est assez ancienne. De bonne heure les colonies prirent l'habitude d'avoir à Londres des représentants pour s'occuper des questions commerciales. C'est en 1824 que fut nommé le premier agent australien. En 1844, un membre du

Parlement de la Nouvelle-Galles du Sud fut envoyé à Londres, mais cette fois avec une mission d'ordre politique, à savoir « faire valoir auprès du peuple britannique les revendications de la Nouvelle-Galles du Sud. » Une situation légale lui fut conférée en 1894 par le « Colonial Agent's Act ». Bientôt après, avec l'octroi du gouvernement responsable, les pouvoirs des Agents redeviennent purement commerciaux.

En 1879 cependant Sir Julius Vogel, agent de la Nouvell -Galles du Sud, demanda à son gouvernement de lui conférer le titre de Ministre Résident et un statut diplomatique; sa réclamation ne fut pas prise en considération. Mais la même année le gouvernement canadien envoya une [délégation en Angleterre sous la conduite du premier ministre, Sir John Macdonald; celle-ci rédigea un important memorandum¹ dans lequel l'attention du gouvernement britannique était attirée sur les grands changements qui s'étaient produits dans le statut du Canada; l'importance croissante des intérêts nationaux du Canada rendaient indispensables des relations plus étroites entre les gouvernements, de plus les rapports commerciaux du Dominion avec les nations étrangères rendaient absolument nécessaires des négociations directes avec celles-ci pour la protection des intérêts canadiens. Le memorandum par conséquent indiquait qu'il était

1. Cf. pour le texte du memorandum, *Life of Sir Charles Tupper*, v. I, pp. 275-7. Cf. aussi Keith, *Selected Speeches and Documents*, v, II, pp. 143 et ss. (memorandum et correspondance).

urgent qu'un « ministre résident » fût nommé auprès de la Cour de Saint-James, « pour communiquer directement avec le gouvernement britannique, et qui serait dûment accrédité auprès des Cours étrangères pour la négociation des traités commerciaux entre le Canada et les puissances étrangères. » Le gouvernement canadien, était-il conclu, attache une grande importance à cette affaire (la nomination d'un ministre résident) et espère que le gouvernement de Sa Majesté ne verra aucune difficulté insurmontable à donner au représentant canadien une situation diplomatique à la Cour de Saint-James et exercera son influence pour obtenir la reconnaissance de sa situation parmi le corps diplomatique. Cette proposition canadienne d'abord repoussée finit cependant par être acceptée par le Gouvernement britannique, et en 1880 la charge de Haut-Commissaire du Canada fut créée¹. Le même titre fut conféré en 1905 à l'Agent général de la Nouvelle-Zélande, puis en 1909 à celui du Commonwealth. Presque dès sa création l'Union de l'Afrique du Sud créa un poste semblable et Terre-Neuve, qui n'avait jamais eu d'Agent général, nomma un Haut-Commissaire en 1921. Le titre d'Agent général, fut conservé dans les Etats australiens mais la Rhodésie du S d lorsqu'elle fut dotée du gouvernement responsable, nomma un Haut-Commissaire (1925). Les provinces canadiennes sont représentées à Londres par des Agents généraux, mais ceux-ci ne sont

¹ L. Kennedy, *The Constitution of Canada*, p. 346.

pas accrédités directement auprès du Gouvernement britannique, les relations entre les provinces canadiennes et le gouvernement impérial devant être conduites par l'intermédiaire des gouvernements du Dominion et de son Haut-Commissaire.

Les Haut-Commissaires et les Agents généraux sont des fonctionnaires, désignés pour une période déterminée, rémunérés et possédant un statut fixé par la loi; ils ne sont pas membres des gouvernements des Dominions, bien qu'ils puissent faire partie des conseils exécutifs des Dominions, lorsque ceux-ci ne se composent pas exclusivement de ministres.

Les fonctions de Haut-Commissaires étaient primitivement et sont encore d'ordre essentiellement commercial et financier; ils ont notamment un rôle important dans la conclusion des emprunts passés à Londres par les Dominions. Cependant les Haut-Commissaires peuvent avoir une certaine activité politique. Déjà Sir J. Vogel estimait qu'ils devaient devenir le canal de communication entre le gouvernement impérial et les gouvernements locaux et qu'ainsi seraient évitées les frictions entre Ministres et Gouverneurs. La suggestion était intéressante, elle tendait déjà à restreindre le rôle du Gouverneur comme lien entre les gouvernements, mais elle ne pouvait pas encore être adoptée par le Gouvernement britannique. Pourtant il arriva quelquefois aux représentants des Dominions d'agir auprès du Colonial Office; c'est ainsi que les Agents généraux australiens

furent pressions pour obtenir l'assentiment royal au Victorian Divorce Bill de 1889; ils furent également des représentations au sujet des intérêts australiens dans le Pacifique qui étaient opposés à la pénétration française, au sujet du statut de la Nouvelle-Calédonie, des Nouvelles-Hébrides, de l'annexion de Papua; les Agents généraux se firent aussi les interprètes de leurs gouvernements lorsque ceux-ci demandèrent à être consultés avant la nomination d'un Gouverneur.

Une proposition tendant à étendre les fonctions du Haut-Commissaire comme « voie de communication » fut faite à la Conférence impériale de 1911 par Sir J. Ward qui aurait voulu en faire l'intermédiaire régulier, tandis que le Gouverneur-général continuerait à être informé de toutes communications. La proposition fut accueillie sans enthousiasme; on reconnut que l'utilisation du Haut-Commissaire était souvent commode et légitime, mais elle ne devait pas porter atteinte à la situation du Gouverneur. Les conférences suivantes n'apportèrent aucun changement essentiel à la situation, mais la guerre contribua inévitablement à lui donner un rôle de plus en plus important, comme intermédiaire dans les échanges de vue. Il avait déjà été convenu en 1911 que les Haut-Commissaires ou les autres représentants des Dominions pourraient être invités à participer aux réunions du Comité de Défense impériale, lorsque des questions affectant les Dominions devaient être soulevées; et lors de la constitution du Cabinet impérial de

guerre, il fut décidé qu'en l'absence d'un ministre d'un Dominion le Haut-Commissaire pourrait agir à sa place. Vers la même époque s'est établie également l'habitude de convoquer des réunions des Haut-Commissaires pour discuter des points secondaires relatifs aux affaires extérieures et impériales; ils informaient de ces questions leurs gouvernements et ils faisaient connaître à Londres le point de vue de ceux-ci.

A mesure que les fonctions de Haut-Commissaire prenaient davantage un caractère diplomatique, se répandait davantage aussi l'opinion que les Dominions devaient être représentés à Londres par un membre de leur gouvernement qui aurait le titre de « Ministre Résident » et qui serait pleinement et librement en rapports avec le gouvernement impérial, ayant accès directement auprès du Premier Ministre, du Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et des autres Ministres.

Une proposition de cet ordre fut faite en 1911¹. Elle fut repoussée. C'est que si les gouvernements des Dominions voulaient bien être représentés à Londres par un Haut-Commissaire discutant librement de toutes les questions avec le gouvernement impérial, ils redoutaient qu'un Ministre Résident, membre du Cabinet du Dominion ne fut tenté d'aller au delà des limites de ses attributions et de faire une politique personnelle, qui pourrait compromettre la situation de son gouvernement. Le gouvernement canadien lui-même fit comprendre

1. Cf. Kennedy, *op. cit.*, p. 357.

qu'il ne désirait pas modifier le statut de son représentant à Londres. Cependant, en 1925, Sir Robert. Borden suggéra que les Haut-Commissaires devraient être associés avec le Foreign Office et faits Conseillers Privés pour pouvoir participer aux réunions du Cabinet; ils auraient également assisté à l'Assemblée de la S. D. N. et se seraient réunis avec les autres représentants des Dominions et du gouvernement impérial pour discuter des affaires extérieures avant la réunion de l'Assemblée. Mais cette proposition fut écartée.

Ainsi, à la veille de la Conférence de 1926, les Dominions sont représentés à Londres par des Haut-Commissaires qui jouissent de l'immunité diplomatique, mais qui ne sont pas membres du Corps diplomatique, et qui représentent uniquement leur gouvernement pour communiquer les informations. Quant au gouvernement britannique, il est représenté dans les Dominions par son Gouverneur-général. Mais en 1926 cette situation va changer : les Dominions sont toujours représentés par des Haut-Commissaires, mais le gouvernement britannique est désormais sans représentant dans les capitales des Dominions. Par conséquent les informations relatives à la politique sont transmises directement par câble de Premier Ministre à Premier Ministre, sauf dans les cas très rares de conférences impériales. Mais la Conférence prévoit aussi d'autres méthodes. Ayant constaté qu'il n'y a dans les capitales des Dominions personne ayant qualité pour représenter

avec autorité les vues du gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne, elle émit le vœu suivant¹ :

« Les gouvernements représentés à la Conférence impériale sont convaincus de l'avantage qu'il y aurait à développer, tant à Londres que dans les capitales des Dominions, un système de contact personnel en vue de compléter le système actuel d'intercommunications et d'échange mutuel d'informations sur les affaires demandant à être examinées conjointement. La manière dont il convient d'appliquer un nouveau système est une question à débattre et à régler entre les gouvernements de Sa Majesté en Grande-Bretagne et dans les Dominions, en tenant compte dûment des circonstances de chaque partie de l'Empire, il restera entendu que les nouveaux arrangements, quels qu'ils soient, devront s'ajouter et non pas se substituer au système de communications directes de gouvernement à gouvernement et aux arrangements spéciaux en vigueur depuis 1918 en ce qui concerne les communications entre Premiers Ministres. »

C'est conformément à cette résolution qu'au mois d'avril 1926, Sir William H. Clark fut nommé Haut-Commissaire au Canada pour le gouvernement de Sa Majesté en Grande Bretagne². On a voulu éviter pour maintenant le choix d'une personnalité diplomatique dont le ton eût suggéré l'ambassadeur étranger, et aussi celui d'une personnalité politique trop importante où

1. Cmd. 2768, p. 27.

2. Cf. *The Times*, 26 avril 1928.

la susceptibilité canadienne eût pu suspecter quelque arrière-pensée d'intrusion¹ : aussi le choix s'est-il porté sur un haut fonctionnaire de l'Oversea Trade Department, ce qui donne à la nouvelle fonction l'aspect d'un Haut-Commissariat demi-commercial. Mais il est permis de supposer que le représentant britannique à Ottawa ne tardera pas à prendre figure de véritable agent diplomatique; peut-être même relèvera-t-il bientôt du Foreign Office. Sans doute le ministre des Colonies qui jusqu'à présent a servi de porte-parole dans la plupart des cas, auprès des gouvernements des Dominions n'entend-il pas être privé de son rôle; et à l'appui de sa thèse il souligne que les Dominions ne sont pas des pays étrangers, que leurs relations avec Londres doivent avoir un caractère plus intime que les rapports de l'Angleterre avec les autres nations. Mais les Dominions accepteront-ils par la suite de poursuivre leurs rapports avec Londres par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat aux colonies (ou plutôt aux Dominions). Ce qu'ils désirent en effet c'est voir le Ministre des Affaires étrangères devenir l'intermédiaire normal pour toutes les communications entre le gouvernement anglais et les leurs, c'est faire du Foreign Office « le noyau de l'Empire ».

Actuellement d'ailleurs, c'est surtout le Canada qui tient à ce que les représentants de la Grande-Bretagne soient des diplomates de carrière, nommés

1. Cf. Siegfried, *R. des Deux Mondes*, 1^{er} juillet 1928, p. 196.

par le Foreign Office, au même titre que ceux qu'il envoie à Paris ou à Berlin.

Les autres Dominions semblent moins pressés d'acquiescer l'indépendance diplomatique.

C'est ainsi qu'au mois de février, Mr Bruce, Premier Ministre d'Australie déclarait que celle-ci ne voulait pas d'un Ministre Britannique comme représentant du Gouvernement impérial, qu'il lui suffisait d'un Haut-Commissaire à Londres pour veiller sur les intérêts du Commonwealth tant officiellement qu'officieusement; il ajoutait que si à la dernière Conférence impériale on avait défini à nouveau la situation du Gouverneur-général, on avait également laissé à chaque Dominion le soin d'établir son propre système de communications avec la mère-patrie; et l'Australie était parfaitement satisfaite des dispositions présentes.

C'est que l'Australie, comme la Nouvelle-Zélande, n'est pas pressée d'échapper au contrôle britannique; elles sont les moins disposées à vouloir sortir de l'Empire. Sans doute elles ont un programme de politique extérieure à elles qui est l'établissement d'une Australasie de race blanche dans le Pacifique; mais à cause de cela même elles sont entraînées dans le tourbillon de la politique impériale, considérée comme une forteresse blanche contre le danger possible du péril jaune; cela les rend forcément dépendantes de

1. Cf. *The Times*, 4 février 1928.

l'Angleterre. Quant à l'Afrique du Sud, elle a surtout ses difficultés à l'intérieur, où se pose un problème inquiétant pour elle, celui des races; elle a aussi besoin de la protection impériale. Le Canada au contraire est, politiquement parlant, le plus lointain des Dominions britanniques. Ses conceptions touchant la politique internationale se rapprochent sensiblement de celles de Washington; c'est pour lui une question de vie et de mort d'être en des termes les plus amicaux avec les Etats-Unis, sans pour cela être absorbé dans l'orbite politique de ceux-ci. On comprend qu'il ait été le premier parmi les Dominions à recevoir un Haut-Commissaire britannique, de même qu'il fut le premier, et qu'il est encore le seul à avoir des représentants diplomatiques à Washington, à Paris, à Tokio.

CONCLUSION

On peut dire que ce qui caractérise essentiellement le Gouverneur c'est que son rôle revêt, ou plutôt a longtemps revêtu, un double aspect. D'une part il représente la Couronne, et à cet égard ses attributions sont aujourd'hui semblables à celles du Roi en Angleterre dont il est en quelque sorte devenu « l'image ».

D'autre part, il a longtemps représenté le Gouvernement britannique et ici ses fonctions ont subi des restrictions constantes, au cours d'une longue évolution, évolution parallèle et consécutive à celle qu'a traversée toute la structure de l'Empire britannique; d'abord lente et à peine perceptible, cette évolution s'est précipitée pendant et depuis la guerre, pour aboutir à la résolution capitale de la Conférence de 1926 : le Gouverneur ne représente plus le Gouvernement britannique, et entre celui-ci et les Gouvernements des Dominions de nouveaux moyens de communication sont prévus, qui déjà commencent à se développer; de nouvelles relations se nouent dans le sein de l'Empire, disons plutôt du Commonwealth

qui n'ont plus pour fondement cette fois la suprématie de l'Angleterre, mais la collaboration de tous les membres égaux de ce Commonwealth.

A ces deux aspects du Gouverneur, que nous avons essayé de mettre en lumière au cours de cette étude, correspondent deux problèmes qui nous paraissent particulièrement propres à expliquer la structure profonde de l'Empire britannique.

D'abord, à travers le Gouverneur, chef de l'administration du Dominion, nous avons pu voir le fonctionnement du régime parlementaire dans les Dominions; en étudiant l'évolution des rapports du Gouverneur avec les Ministres, avec le Parlement, nous avons pu assister dans une certaine mesure à l'évolution du gouvernement responsable aux Dominions, nous avons pu saisir comment ce régime, à l'origine assez différent du régime britannique, s'en est peu à peu rapproché, jusqu'à en devenir la fidèle reproduction, au moins dans ses grandes lignes. Car à l'occasion nous avons vu ce qu'il y avait de nouveau, d'original, dans les constitutions des Dominions; étant de date récente (1900 pour le Commonwealth, 1909 pour l'Union) elles présentent à bien des égards un aspect très moderne et très perfectionné : il a été fait allusion par exemple au système fédéral entre les Etats ou les Provinces, aux élections, à la composition de la Chambre Haute; on pourrait ajouter le mode de règlement des conflits entre les Chambres,

les procédés de révision des Constitutions, etc. Ce sont ces innovations qui ont fait dire à la Chambre des Communes que « l'Angleterre serait elle-même contente de se les voir appliquer ». Mais à l'inverse c'est de l'Angleterre que les Dominions se rapprochent de plus en plus, quant à la pratique même du régime parlementaire. Le Gouverneur, comme le Roi, ne fait que se conformer aux avis de ses Ministres, et en même temps la responsabilité politique de ceux-ci devant le Parlement est définitivement établie.

Mais à mesure que le Gouverneur devenait exactement la contre-partie du Roi en Angleterre, à mesure qu'un régime parlementaire calqué sur le régime britannique s'établissait aux Dominions, en même temps le Gouverneur cessait d'avoir l'autorité suffisante pour représenter le Gouvernement britannique; pour incarner la suprématie exécutive du Royaume-Uni, les Dominions cessaient d'être les subordonnés de l'Angleterre. Ce sont les principes du self-government qui ont été à la base de la transformation de l'Empire; c'est parce que les colonies anglaises ont acquis graduellement des gouvernements représentatifs puis responsables, qu'elles sont inévitablement passées du statut de dépendances à celui de Dominions. Et aujourd'hui c'est parce que les institutions parlementaires dans les Dominions deviennent exactement les mêmes que celles du Royaume-Uni, que le statut des Dominions est en train de devenir celui d'Etats

indépendants. Ici je touche à la seconde conclusion de cette étude, j'aborde un autre problème de l'Empire britannique : celui des rapports entre l'Angleterre et les Dominions, celui des liens politiques de l'Empire. L'évolution des Dominions sur ce point a été parallèle à celle qu'ont subie les institutions parlementaires, elle a été consacrée à la conférence de 1926, qui a donné des membres de l'Empire britannique la définition suivante : « Ce sont dans le cadre de l'Empire britannique des groupements autonomes, d'un statut égal, et qui ne sont subordonnés les uns aux autres sous aucun aspect de leurs affaires intérieures ou extérieures, quoique unis en une allégeance commune envers la Couronne et librement associés comme membres du Commonwealth des nations britanniques ». Dans cette définition — si vague qu'on ne peut guère la considérer comme telle — on aperçoit cependant parfaitement le double caractère de l'Empire britannique d'aujourd'hui : d'une part l'égalité, mais d'autre part l'association; d'un côté, selon l'expression de Mr Mackenzie King¹ l'individualité des parties, de l'autre l'unité du tout. Plus de liens qui subordonnent, mais des liens qui rapprochent, qui unissent; à la sujétion fait place la coopération, la collaboration. Aux vieux rapports de subordination qui depuis longtemps

1. Cf. le discours prononcé par Mr Mackenzie King au Guildhall pour célébrer l'œuvre de la conférence de 1926. On trouvera le texte de ce discours dans *United Empire*, nov., 1926, pp. 605 et ss.

n'existaient plus qu'à l'état théorique, la Conférence impériale de 1926 vient donner le coup de grâce; la souveraineté du Parlement impérial, la suprématie du Comité judiciaire du Conseil Privé, l'autorité du Gouverneur-général en tant qu'agent du Gouvernement britannique sont autant de liens qui viennent à disparaître. Mais d'autres liens subsistent. C'est avant tout celui que constitue un souverain constitutionnel commun, autour duquel gravitent les traditions et l'histoire de la race, véritable symbole de l'unité de l'Empire. Et puis il y a des liens psychologiques, l'ensemble de traditions communes, de doctrines communes, de tendances communes, comme aussi de lois communes (la common law) qui est l'héritage général de l'Empire; il y a en particulier l'existence d'un système parlementaire commun qui, s'il a provoqué l'autonomie des Dominions, a aussi contribué à sauvegarder l'unité impériale. Enfin, ce qui s'oppose aussi à la rupture du lien impérial, ce n'est pas seulement le sentiment, c'est aussi l'intérêt. Les Dominions ne sont pas préparés pour supporter tout le fardeau de responsabilités qui découlerait pour eux de l'indépendance. Sans doute, sous l'aile de son voisin méridional, le Canada pourrait continuer à vivre paisiblement et sans gloire, à l'ombre de la doctrine de Monroe. Mais longtemps encore il préférera la liberté dans le sein de l'Empire britannique à l'indépendance sous le protectorat de fait des Etats-Unis. Quant à

l'Afrique du Sud elle a à faire face à son problème indigène à l'intérieur : pour cela la protection britannique lui est indispensable. Enfin que serait la position de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande si elles étaient des Etats indépendants; elles ont absolument besoin de l'Angleterre, besoin de ses subsides pour favoriser les initiatives industrielles et agricoles, besoin de sa flotte de commerce pour emporter vers l'Europe les produits australiens, besoin de sa flotte de guerre en cas de conflit dans le Pacifique. C'est Mr Bruce, Premier Ministre du Commonwealth, qui déclarait le 16 août 1926 : « A la Conférence impériale qui va se réunir à Londres, je m'opposerai à tout ce qui tendrait à affaiblir l'unité de l'Empire, qui est la considération capitale ».

Ainsi les Dominions ont le plus grand intérêt à faire partie d'un puissant Empire comme l'Empire britannique. Cela leur garantit une sécurité qu'ils perdraient aussitôt s'ils étaient livrés à leurs propres moyens. Ce qui contribue avant tout à maintenir la cohésion de l'Empire, c'est la richesse et la force de la Grande-Bretagne, ce sont les capitaux et la marine britannique. Tant que son influence politique prévaudra dans le monde, tant que sa flotte sera maîtresse des mers, l'Angleterre conservera la même puissance d'attraction sur ses Dominions, et l'Empire britannique ne sera pas en voie de dissolution.

Assurément les liens juridiques qui formaient autre-

fois l'unité de l'Empire ont disparu pour faire place : « à la liberté et à l'égalité constitutionnelles ». Mais une unité nouvelle et plus profonde est poursuivie : « par la méthode de la libre coopération » et l'Empire est devenu un nouveau type d'association politique, à savoir un groupe d'Etats autonomes organisé sur la base d'une complète égalité constitutionnelle sous la même couronne¹. En un mot, il n'y a plus, si l'on veut, d'Empire britannique, mais il y a un commonwealth, une Société des Nations britanniques dans la Société des Nations universelle.

Pour expliquer la structure de l'Empire britannique on peut faire appel à deux théories très différentes, opposées même. L'une appartient au passé, l'autre sera la théorie de l'avenir, elle est déjà dans une large mesure celle du présent. La première doctrine considère l'Empire britannique comme un Empire au sens propre du mot, celui-ci impliquant « un maître qui commande et des sujets qui obéissent » ; elle y voit un état dominant, souverain : l'Angleterre, et d'autres états subordonnés : les colonies. Cette théorie ne peut plus aujourd'hui s'appliquer qu'aux rapports de l'Angleterre avec les colonies de la Couronne, peut-être dans une certaine mesure avec l'Inde ; cependant elle explique encore les quelques vestiges de ce qui constituait autrefois la suprématie de l'Angleterre sur ses Dominions : le Parlement impérial, le Comité judi-

1. Cf. Hall, *The British Commonwealth of Nations*, pp. 190-196.

ciaire du Conseil Privé, le Colonial Office, le Gouverneur-général (celui-ci jusqu'en 1926). La seconde théorie envisage l'Empire britannique comme un Commonwealth; il y aurait six royaumes distincts (chacun pouvant avoir ses dépendances propres), tous égaux entre eux; ils sont seulement unis ensemble par le lien d'une allégeance commune envers une et indivisible Couronne, cette couronne étant en même temps la Couronne d'un Commonwealth impérial (deux termes qui d'ailleurs se contredisent) dont le Royaume-Uni et les Dominions sont les éléments constitutifs. C'est cette théorie qui rend compte d'institutions comme : les conférences impériales, les Haut-Commissaires des Dominions à Londres et bientôt ceux de l'Angleterre dans les capitales des Dominions, le système des communications directes entre le Premier Ministre du Royaume-Uni et les Premiers Ministres des Dominions.

Mais s'il est relativement facile de comprendre la situation de l'Empire britannique, en en cherchant la signification profonde dans le domaine des faits et de la réalité, par contre, il est à peu près impossible de ranger l'Empire britannique parmi celles des catégories d'Etats, que reconnaissent les théories juridiques. L'Empire britannique n'est pas un Etat unitaire, car il est à la fois un et multiple; même dans les relations internationales, les Dominions ont maintenant une certaine personnalité, et une certaine

capacité d'agir; mais l'Angleterre n'en continue pas moins à représenter l'Empire comme un tout. Ce double aspect de l'Empire britannique apparaît parfaitement dans le pacte de la S. D. N. : de celle-ci sont membres à la fois l'Empire britannique comme un tout, et les Dominions comme autant d'unités distinctes.

L'Empire britannique ne rentre pas davantage dans une des classifications d'Etats composés que reconnaît le droit international. Ce n'est pas une union personnelle, car dans celle-ci le fait d'un même souverain est chose essentiellement accidentelle et temporaire; rien de semblable dans l'Empire britannique, où l'allégeance commune envers une même Couronne trouve ses racines dans une communauté de sentiments et d'intérêts, c'est-à-dire dans quelque chose de profond et de durable. En outre, dans l'union personnelle, les personnalités internationales des Etats ne se fondent pas pour donner naissance à une nouvelle personnalité : or c'est là un des traits de l'Empire britannique.

Ce n'est pas non plus une union réelle, car dans celle-ci, la souveraineté extérieure de chaque Etat lui est enlevée et se confond dans la souveraineté générale de l'Union. Dans l'Empire britannique, la personnalité internationale appartient à la fois au tout et aux parties.

De même l'Etat fédéral absorbe au point de vue

international tous les associés. Et au point de vue intérieur, il y a également un Gouvernement, un Parlement fédéraux, à côté des organisations locales : cela fait complètement défaut dans l'Empire britannique. Enfin il n'est pas non plus une confédération d'Etats, bien que cette opinion soit aujourd'hui la plus répandue. L'Empire britannique est à la fois moins et plus. Il est moins, parce que dans une Confédération d'Etats, il doit y avoir un organe central légal, chargé de prendre des décisions : c'est ainsi qu'il y avait une diète dans la Confédération germanique, un Congrès dans la Confédération des Etats-Unis entre 1776 et 1787. Ce caractère ne saurait être attribué dans l'Empire britannique à la Conférence impériale, dont les réunions sont purement conventionnelles, et qui se borne à émettre des vœux, à discuter des questions intéressant l'Empire; pas plus qu'au Parlement impérial qui ne représente qu'un seul des membres de l'Empire. Mais à un autre point de vue l'Empire britannique est bien plus qu'une Confédération d'Etats; car c'est à peine si celle-ci peut être considérée comme un Etat, elle ne possède pas de droits propres, n'agit que par délégation des Etats confédérés. Au contraire, l'Empire britannique est un Etat, dont la personnalité, sans absorber celles de ses éléments constitutifs, existe parallèlement et au-dessus d'elles.

D'ailleurs, il faut dire que la constitution d'une

Confédération impériale a été l'espoir de bien des impérialistes. C'est ainsi qu'après l'établissement de l'Union Sud-Africaine, un groupe d'hommes éminents qui y avaient pris une large part, se dévouèrent corps et âme à la tâche de trouver une solution à ce problème. Après des investigations minutieuses et prolongées, leur effort donna le jour à la publication d'un livre *The problem of the Commonwealth*, par Mr Lionel Curtis, qui proposait la constitution d'un Parlement central pour certains objets définis, abandonnant aux divers Parlements l'autorité la plus large possible sur toutes les matières ne se rapportant pas à ces objets fondamentaux. Ce livre n'eut pas de succès auprès de l'opinion publique dans les Dominions. Il est difficile d'envisager le cas d'un Parlement central travaillant avec succès lorsque ses membres y viennent comme représentants de nations séparées et non pas avec la volonté d'être fondues dans un corps commun. La même objection peut être faite aujourd'hui à ceux qui voudraient créer un Parlement fédéral, pour remédier à l'anomalie que constitue le fait de nations, toutes libres et égales, représentées cependant par l'une seulement d'entre elles. Le Parlement britannique, jusqu'à présent corps législatif souverain de l'Empire, serait réduit à une législature nationale, souveraine pour les seules questions d'intérêt intérieur à moins d'avoir, à l'intérieur même du Royaume-Uni, autant de législatures qu'il y a

de grandes divisions historiques et ethniques : Ecosse, Galles, Irlande du Nord (le reste de l'Irlande érigé en Etat libre ne fait plus partie du Royaume-Uni); l'Irlande du Nord a d'ailleurs déjà son Parlement local qui reste subordonné au Parlement du Royaume-Uni. Ces projets, ces velléités ne sont pas près d'aboutir. D'abord le peuple anglais consentirait-il à laisser enlever au Parlement britannique qu'il élit et dont il est fier la direction générale et suprême de l'Empire? Ensuite on ne voit pas d'après quelles bases on fixerait l'importance respective des représentations de l'Angleterre, des Dominions, de l'Inde. Certainement pas d'après le chiffre de la population; les Dominions seraient annihilés par l'Angleterre, celle-ci par l'Inde. Alors selon la règle de l'égalité? On ne conçoit pas la Nouvelle-Zélande ou Terre-Neuve ayant la même représentation que l'Angleterre. A vrai dire, il est probable que le Parlement fédéral ne sera jamais réalisé. Le droit anglo-saxon, où l'influence de la coutume est prépondérante, s'accommode parfaitement de cette espèce d'équivoque, en vertu de laquelle le Parlement britannique légifère théoriquement pour tout l'Empire, tout en laissant pratiquement aux Parlements des Dominions une indépendance complète.

Dans le domaine judiciaire il n'existe pas non plus pour l'Empire de tribunal suprême unique; à côté du comité judiciaire du Conseil Privé subsiste la juri-

diction de la Chambre des Lords pour les affaires concernant le Royaume-Uni. Là aussi divers projets ont été élaborés qui n'ont pas abouti. On a également proposé de faire du Comité judiciaire un tribunal arbitral qui réglerait les conflits entre le Gouvernement impérial et celui d'un Dominion, ou entre les Gouvernements de deux Dominions. Sans doute, ces sortes de difficultés peuvent être portées devant le tribunal de La Haye ou, selon le Pacte de la S. D. N., devant la Cour Permanente de Justice Internationale. Mais il semble que le Conseil Privé qui a dans son Comité Judiciaire à la fois des juges, et des hommes politiques, tous versés dans le droit anglo-saxon et dans les problèmes de l'Empire britannique, soit plus apte à juger ces différends, interimpériaux plutôt qu'internationaux.

Sur le terrain exécutif, on ne trouve pas davantage d'organe fédéral. Une tentative fut faite dans ce sens, durant la guerre, avec le Cabinet impérial de guerre comprenant les Premiers Ministres des Dominions à côté des Ministres britanniques; mais cette ébauche de gouvernement central ne survécut pas à la guerre. La Conférence impériale ne saurait être considérée comme un organisme de ce genre. Sans doute, elle comprend des délégués des Dominions et de l'Inde y discutant sur un pied de parfaite égalité avec les délégués anglais; mais ces délégués, qui sont généralement les Premiers Ministres, sont des chefs de partis, reçoivent

nus loin de l'Angleterre par les luttes électorales et parlementaires ainsi que par leurs devoirs administratifs ; aussi leur est-il impossible de se réunir à des intervalles assez rapprochés pour assurer l'expédition régulière des affaires impériales.

Mais à défaut d'un gouvernement central, se développe de plus en plus une véritable coopération entre les divers gouvernements de l'Angleterre et des Dominions, qu'elle se fasse directement de gouvernement à gouvernement, ou par l'intermédiaire des Haut-Commissaires. C'est surtout, d'ailleurs, dans le domaine de la politique extérieure qu'elle se manifeste. Récemment encore, lors de l'élaboration du pacte Briand-Kellög contre la guerre, les Dominions ont été consultés par le gouvernement anglais au sujet des restrictions que celui-ci devait faire avant d'apposer sa signature au bas du traité, au nom de l'Empire britannique ; les Dominions et l'Inde ont d'ailleurs signé séparément le pacte, de même qu'ils avaient été appelés à être membres distincts de la S. D. N.

Mais c'est aussi sur le terrain économique qu'apparaît de plus en plus dans le sein de l'Empire britannique cette politique de coopération¹. La pauvreté des Dominions en hommes d'une part, l'excédent de population de l'Angleterre d'autre part, c'est une des grandes ressources de celle-ci pour lutter contre les

1. La Conférence impériale de 1926 a pris à ce sujet d'intéressantes résolutions.

forces qui tendraient à rompre le lien impérial. « C'est de là mise en œuvre d'un vaste plan de migration interimpériale que dépendent la réalisation de l'idéal australien d'une Australasie blanche et la protection du Canada contre les dangers complexes et croissants d'une population mêlée, dont les Etats-Unis offrent un exemple si instructif ». C'est ainsi que s'exprimait récemment le *Morning Post* qui ajoutait : « Une nouvelle répartition de la population de l'Empire favoriserait le développement de la production agricole et industrielle indispensables à la prospérité générale. Cette organisation économique serait facilitée par l'existence des traditions communes et d'un système juridique identique. L'amélioration devra porter notamment sur les transports et les communications. L'heure approche où des communications téléphoniques directes seront établies entre l'Angleterre et l'Australie. Les transports aériens abrègeront considérablement la distance entre les parties les plus éloignées de l'Empire. Il importe essentiellement d'établir un système impérial de transports aériens ».

Ainsi ce n'est pas seulement dans l'ordre politique, c'est aussi dans l'ordre économique que l'Angleterre poursuit sa politique de collaboration avec les Dominions. Et l'on peut presque se demander si l'Angleterre n'entre pas en ce moment dans une phase où elle se détacherait de plus en plus de l'Europe pour se tourner aussi complètement que possible vers les cinq nations

auxquelles elle a donné naissance dans les parties les plus diverses du globe. Comme l'a dit Sir Austain Chamberlain à Genève, les intérêts de cette communauté de nations qui s'appelle l'Empire britannique passent d'abord avant même ceux de la S. D. N. :

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Anson** (Sir William R.). — The law and custom of the Constitution, 2 v., Oxford, 1909.
- Borden** (Rt. Hon, Sir Robert L.). — Canadian Constitutional studies, Toronto, 1921.
- Dicey** (A. V.). — Introduction to the study of the law of the Constitution. 4 th. ed. 1927.
- Dilke** (Sir Ch. W.). — Problems of Greater Britain, 2 v., 1890.
- Egerton** (H. E.). — Origin and Growth of the English colonies and of their system of Government, Oxf. 1903.
- Egerton** (H. E.) and **Grant**, (W. L.). — Canadian Constitutional development, shown by selected speeches and dispatches, 1907.
- Hall** (H. T.). — The British Commonwealth of Nations : a study of its past and future development, 1920.
- Jenks** (E.). — The Government of the British Empire at the end of the year 1917, 1918.
- Jenkyne** (Sir H.). — British rule and jurisdiction beyond the seas, Oxford, 1902.

- Keith** (A. Berriedale). — Imperial Unity and the Dominions. Oxf. 1916.
- Selected speeches and documents on British Colonial policy, 1763-1919, 2 v. Oxf. 1918.
- War Government of the British Dominions 1921.
- The Constitution, administration and laws of the Empire, 1924.
- Responsible Government in the Dominions, 2 v. 2nd ed. 1928.
- Kennedy** (W. P. M.). — Documents of the Canadian Constitution 1759-1915, Toronto, 1918.
- The Constitution of Canada : an introduction to its development and law, Oxf. 1922.
- Moore** (W. H.). — The Constitution of the Commonwealth of Australia, Melb. 1910.
- Morison** (J. L.). — British Supremacy and Canadian self-government, 1839-54, Glasgow 1919.
- Morris** (Edward E.). — Memoir of George Higinbotham, an Australian politician and chief-justice of Victoria, 1895.
- Reinsch** (S.). — Colonial Government : an introduction to the study of Colonial institutions, 1916.
- Tarring** (Sir C. J.). — Chapters on the law relating to the colonies, 1913.
- Todd** (A.). — Parliamentary Government in the British Colonies, 2nd ed. 1894.
- Le gouvernement parlementaire en Angleterre, 2 v. Paris 1900.
- Tupper** (Sir Ch.). — Recollection of sixty years, 1914.
- Turner** (H. G.). — The first Decade of the Australian Commonwealth, Melb. 1910.

Articles de revue

Balmforth (R.). — Should we appoint or elect our own Governor-General? *South African Quarterly*, v. 2 N° 3, pp. 5-7 1920).

Ewart (J. S.). — Dominion autonomy at the Imperial Conference, 1926, (*Queen's Quarterly*, v. 34, N° 3, 1927, pp. 285-297.

— Canada's Political Status (*Canadian Historical Review*, sept. 1928, pp. 194-205).

Gwynn (D.). — The Irish Free State and Dominion status (*19th Century*, August 1926, pp. 171-9).

Jennings (W. I.). — Le statut des Dominions et la Conférence Impériale de 1926 (*Revue de droit international et de législation comparée*, N°s 4-5, 1927, pp. 397-417).

Keith (A. B.). — Recent changes in Canada's Constitutional Status (*Canadian Historical Review* june 1928, pp. 194-205).

Rolin (H.). — Le statut des Dominions (*Revue de droit international et de législation comparée*, 1923, N°s 2-3, pp. 417-429).

Scott (E.). — Australian State Governors (*Outlook, British Empire Supplement*, jan. 1927, pp. 47-48).

Siegfried (A.). — Le nouveau statut du Canada (*Revue des Deux Mondes*, 1^{er} juillet 1928, pp. 187-202).

Consulter également les revues suivantes :

Round Table : a quarterly review of the politics of the British Empire.

United Empire : The Journal of the Royal Colonial Institute.
The Journal of comparative Legislation (notamment les articles de A. B. Keith).

Documents

Report on affairs of British North America, from the earl of Durham, Her Majesty's High commissioner, 11 february 1839.

Colonial Constitutions : revised classification, dans *West Indies Commercial circus*, 1925, p. 244.

Correspondence relating to the appointment of governors of the Australian States (Cmd. 2683) 1926.

Imperial conference, 1926. Summary of proceedings and appendices (Cmd. 2786-69) 1926-27.

Voir également les débats parlementaires dans les différents Dominions.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

I. — Structure politique de l'Empire britannique : Eléments autonomes et éléments subordonnés. — Place des Dominions dans l'Empire. — Organisation des colonies de la Couronne et organisation des Dominions. — Le Gouvernement responsable : ses Caractéristiques. — Les Constitutions des Dominions. — Le pouvoir législatif. — Le pouvoir exécutif. — Le pouvoir judiciaire. — Restrictions au principe du self-government en 1914 9

II. — Statut constitutionnel des Dominions à la veille de la guerre. — Le contrôle impérial : exécutif, législatif et judiciaire. — Statut international. — Résolution de la Conférence de 1911. — Evolution de l'Empire britannique depuis la guerre. — Cabinet impérial de guerre. — Conférence impériale de guerre. — Position des Dominions à la Conférence de la Paix et au traité de Versailles. — Les Dominions et la S. D. N. — Représentation diplomatique des Dominions. — Pouvoir de conclure des traités : Conférence de Washington. — Traité relatif aux pêcheries de flétans. — Résolution de la Conférence de 1923. — Conférence de 1926 : relations des Dominions avec les Puissances étrangères. — Rapports avec le Royaume-Uni : situation du Gouverneur-général. — Autonomie législative. — Appels à la section judiciaire du Conseil Privé. — Définition de l'Empire britannique..... 23

III. — Position du sujet. — Plan..... 37

PREMIERE PARTIE

POUVOIRS GÉNÉRAUX DU GOUVERNEUR

Chapitre I. — Nomination du Gouverneur.

Représentants du Roi dans les Dominions, les Etats et les Provinces. — Nomination des Gouverneurs-généraux et Gouverneurs par le Roi. — Nomination des Lieutenant-gouverneurs et administrateurs par les Gouverneurs-généraux. — Consultation des gouvernements des Dominions. —

Les question dans les Etats australiens. — La pratique actuelle. — Choix de candidats locaux : motifs invoqués dans les Etats australiens. — Nomination d'un Irlandais comme Gouverneur-général de l'Etat libre d'Irlande. — Résultat probable de la résolution de la Conférence de 1926 sur la position du Gouverneur. 37

Chapitre II. — Sources des pouvoirs du Gouverneur.

Imprécision des Constitutions des Dominions. — Les Lettres patentes et les Instructions. — La prérogative de la Couronne. 48

I. — Les Lettres Patentés : caractères de leurs clauses. — Leur forme actuelle. — Instructions : conséquences des décisions de la Conférence de 1926. 49

II. — Le Gouverneur et la prérogative. — Musgrave v. Pulido. — Opinion de Keith sur l'étendue de la prérogative. — Opinions de Todd et Jenkins. 51

Chapitre III. — Limitations aux pouvoirs du Gouverneur.

Droits de la prérogative possédés par le Gouverneur. — Restrictions tenant à l'état de dépendance des Dominions : monnayage. — Honneurs. — Droits de guerre et de paix. — Annexion de territoires. — Prérogative de merci. — Actes d'état 56

Chapitre IV. — Responsabilité du Gouverneur.

Responsabilité de la Couronne au Royaume-Uni. — Position de Lord-Lieutenant d'Irlande. — Situation du Gouverneur : Responsabilité criminelle et responsabilité civile. — Contradiction entre la responsabilité du Gouverneur et l'obligation où il est de se conformer aux avis de ses ministres. 62

DEUXIEME PARTIE

LE GOUVERNEUR CHEF DU GOUVERNEMENT DES DOMINIONS

Chapitre I. — Le Gouverneur et ses Ministres. 67

I. — Rôle du Gouverneur dans une colonie de la Couronne. — Dans une colonie à gouvernement représentatif. — Dans une colonie à gouvernement responsable. — Origines du gouvernement responsable au Canada. — Rapport Durham. — Adoption du régime parlementaire. — Résistance du gouvernement britannique à son fonctionnement. — Utilisation en ce sens du Gouverneur-général. — Opinion de Russel sur le rôle du Gouverneur. — Politique de Sydenham. — De Bagot. — Opinion de Stanley. — Instructions de

Lord Grey, Lord Elgin. — Introduction plus facile du gouvernement parlementaire dans les colonies australiennes.

II. — Clauses des instructions au Gouverneur-général du Canada, contraires à l'esprit du gouvernement responsable. — Critiques formulées par Ed. Blake en 1875. — Adoption de ses propositions dans les nouvelles instructions au Gouverneur-général. — Mémoire de George Higinbotham sur sa critique des instructions au Gouverneur de Victoria. — Son jugement dans *Toy v. Musgrave*. — Résultat des critiques de Higinbotham..... 76

III. — Situation actuelle du Gouverneur. — Son rôle politique : opinions de Smith et de Todd. — Différences entre le Roi et le Gouverneur. — Influence réelle du Gouverneur. — Pouvoirs du Gouverneur qui n'appartiennent pas au Roi : refus d'une dissolution. — Renvoi d'un ministère. — Leur raison d'être : différences entre les institutions politiques de l'Angleterre et des Dominions. — La tendance actuelle.... 87

Chapitre II. — Refus de dissolution.

Principe de la responsabilité ministérielle. — Différence entre la pratique anglaise et celle des Dominions. — Conditions dans lesquelles le Gouverneur d'un Dominion peut refuser de suivre l'avis d'un ministre. — Motif d'un refus de dissolution. — Distinction à cet égard entre l'Australie et le Canada. — Absence de cas de refus de dissolution dans le Dominion du Canada jusqu'en 1926. — Exemples très rares de refus dans les provinces canadiennes. — Exercice fréquent du droit de refus dans les Etats australiens. — En Nouvelle-Zélande. — Dans le Commonwealth. — A Terre-Neuve 95

Chapitre III. — Renvoi d'un ministère.

Comparaison entre le refus d'une dissolution et le renvoi d'un ministère. — Raisons pour lesquelles celui-ci est plus rarement exercé. — Le droit de renvoi est cependant constitutionnel, sauf dans l'Etat libre d'Irlande. — Exercé presque uniquement dans les provinces canadiennes. — Attitude de Lord Dufferin au Canada en 1873. — Renvoi de M. de Boucherville par M. Letellier en 1878. — Autres renvois exercés par des Lieutenant-Gouverneurs. — Renvois de ministres à Terre-Neuve. — Attitude adoptée par des Gouverneurs vis-à-vis de ministères peu solides..... 109

Chapitre IV. — Rapports nouveaux entre Gouverneurs et Ministres.

Récente tendance du Gouverneur à abandonner ses pouvoirs discrétionnaires. — Attitude de Lord Grey au Canada en 1911. — Attitude de Lord Islington en 1912. — Pratique suivie dans le Commonwealth par Sir R. Munro Ferguson à

partir de 1914. — Abolition du Conseil législatif de Queensland : attitude passive du Gouverneur. — Tentative d'abolition du Conseil législatif de la Nouvelle-Galles en 1925. — Attitude inconstitutionnelle de Lord Byng au Canada en 1926 : refus d'une dissolution à Mr Mackenzie King. — Octroi d'une dissolution à Mr Meighen. — Condamnation de cette attitude par les électeurs. — Décision de la Conférence de 1926 119

TROISIEME PARTIE

LE GOUVERNEUR, FONCTIONNAIRE IMPÉRIAL

Chapitre I. — Jusqu'en 1926 le Gouverneur représente le gouvernement britannique. 139

I. — Principe de l'intervention du Gouverneur : distinction entre les affaires d'intérêt impérial et les affaires d'intérêt local. — Sens de plus en plus restrictif donné au mot intérêts de l'Empire. — Instructions données au Gouverneur-général du Canada dans un intérêt non impérial. — Campagne de Blake : ses résultats. — Cas où des instructions peuvent maintenant être adressées aux Gouverneurs par le Gouvernement britannique 141

II. — Conditions dans lesquelles intervient le droit du Gouverneur de réserver des lois. — Approbation du Gouverneur. — Veto. — Droit de désaveu du Roi. — Au Canada désaveu des lois provinciales par le Gouverneur-général. 145

III. — Rôle du Gouverneur en cas de conflit entre le Gouvernement impérial et le Gouvernement local. — Les conflits sont généralement évités. — Exception au Natal en 1907. 149

Chapitre II. — La Conférence de 1926.

Inconvénients de la dualité des fonctions du Gouverneur. — A la Conférence de 1911 le problème du Gouverneur est écarté. — Décision du Cabinet impérial de guerre en 1918 et de la Conférence impériale de 1921. — Autres propositions. — Influence de la crise canadienne. — Situation du Gouverneur-général dans l'Etat libre d'Irlande. — Résolution votée par la Conférence impériale de 1926. — Sa portée : opinions de Mr Keith et de Mr Ewart. — Le coup de grâce fut-il donné à l'unité exécutive de l'Empire. — Le Gouverneur conserve le pouvoir de réserver les bills. — Droit de veto de la Couronne. — Le secrétaire d'Etat pour les Dominions demeure l'intermédiaire entre le Gouvernement du Dominion et la Couronne, mais le Gouvernement du Dominion est seul appelé à donner un avis. 157

Chapitre III. — Les Haut-Commissaires.

Absence de représentants britanniques dans les Dominions depuis 1926. — Les Hauts-Commissaires des Dominions à Londres : leur origine. — Nomination d'un Haut-Commissaire du Canada en 1880. — Fonctions des Hauts-Commissaires. — Tendance récente à étendre leurs attributions comme « voies de communication ». — Projets de nomination de ministres-résidents des Dominions à Londres. — Résolution de la Conférence de 1926. — Nomination d'un Haut-Commissaire britannique à Ottawa. — Caractère de cette nomination. — Jusqu'à présent absence de représentants britanniques dans les capitales des autres Dominions. — Raison de la différence à cet égard entre ceux-ci et le Canada. 170

Conclusion

Double aspect des fonctions du Gouverneur. — Les deux problèmes de l'Empire britannique auxquels il correspond. — Le régime parlementaire dans les Dominions. — Les liens politiques de l'Empire britannique. — Connexité de ces deux questions. — Disparition des liens juridiques de l'Empire. — Survivance d'autres liens : le sentiment et l'intérêt. — Caractère de l'Empire britannique d'aujourd'hui. — Deux théories peuvent expliquer la structure de l'Empire. — L'Empire fait place au Commonwealth. — La subordination à l'association. — Impossibilité d'appliquer à l'Empire britannique une des définitions juridiques concernant l'Etat unitaire, l'Union personnelle ou réelle, l'Etat fédéral, la Confédération d'Etats. — Echec de toutes les tentatives de constitution fédérale. — Projets d'un Parlement impérial. — Le Comité judiciaire n'est pas un Tribunal suprême pour tout l'Empire. — L'unité de l'Empire a pour fondement la collaboration de ses membres. — La coopération sur le terrain politique et sur le terrain économique. — L'Angleterre et l'Empire. — L'Angleterre et l'Europe. 184

Bibliographie 197

Vu : Le Président
Gilbert GIDEL

Vu : Le Doyen
H. BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur
de l'Académie de Paris,
Pour le Recteur,
l'Inspecteur d'Académie
BENAERTS

IMPRIMERIE J. BIÈRE

18-20-22, RUE DU PEUZE

BORDEAUX

1929
